



UNIVERSIDADE DE ÉVORA
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Mestrado em Gestão
Especialização em Sector Público Administrativo

Dissertação

A GOVERNAÇÃO LOCAL EM REDE

Autor
Carla Marina Reis Rodrigues Gil

Orientador:
Professora Doutora Arminda Maria Ramos Neves

Évora

2011

UNIVERSIDADE DE ÉVORA
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Mestrado em Gestão
Especialização em Sector Público Administrativo

Dissertação

A GOVERNAÇÃO LOCAL EM REDE

Autor
Carla Marina Reis Rodrigues Gil

Orientador:
Professora Doutora Arminda Maria Ramos Neves

Évora

2011

AGRADECIMENTOS

Este trabalho de investigação representa a minha modesta contribuição para aquele que penso ser o futuro da Administração Local Autárquica.

As minhas primeiras palavras de agradecimento vão para a Dr.^a Arminda Neves que me acompanhou como orientadora, por tudo o que me transmitiu. Pela sua permanente disponibilidade, pelos seus conselhos preciosos que se tornaram sempre um grande incentivo para fazer mais e melhor, pela amizade e sobretudo pela sua energia contagiante.

Quero dirigir uma palavra de apreço a todos com quem fui trocando ideias que se tornaram contributos muito enriquecedores ao longo deste trabalho.

Cabe ainda um agradecimento especial ao Dr. Miguel Silvestre, à Dr.^a Catarina Ferreira, à Eng. Tânia Martins e à Dr.^a Filomena Gomes pela valiosa colaboração, pela atenção e incansável disponibilidade.

Uma última palavra de reconhecimento a todos os que me são mais próximos pelo apoio incondicional, pela paciência, pela companhia, pelo incentivo e compreensão.

RESUMO

A tendência para a descentralização de competências na Administração Local, no sentido de aproximar os problemas da sua resolução, vem introduzir uma nova preocupação, a escassez de recursos.

Como a capacidade de resposta no âmbito de uma entidade é posta em causa torna-se importante a introdução do conceito de “fazer com outros”.

Ao propor uma nova forma de trabalhar e agir, estamos a alterar o modelo organizacional.

Culminamos assim, numa lógica de Governação Local em Rede, onde todos contribuem para o Concelho que é de todos, assente no novo papel e missão da Administração Local que é garantir o desenvolvimento sustentado, integrado e harmonioso do Concelho.

Baseado no estudo de caso, propõe-se um novo modelo, de Governação Local em Rede para o Concelho de Óbidos adequado ao desenvolvimento sustentado, integrado e harmonioso, a cinco dimensões: Dinâmica Social (Entidades), Propósito, Ambiente Geral, Interacções (conectividade) e Liderança e Ética (Gestão).

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentado, Modelo de Governação Local em Rede, Óbidos, Concelho e Município.

LOCAL GOVERNANCE NETWORK

ABSTRACT

The tendency to decentralization of competencies in Local Administration, in order to approach the problems of its resolution, introduces a new concern, the shortage of resources.

As the capacity of responding in the context of an entity is compromised, it is important to introduce the concept of «doing with others».

By proposing a new way to work and acting, we are changing the organizational model.

Culminating in, a logic of Local Governance Network, in which all contribute to the Municipality that belongs to all, based on a new role and mission of the Local Administration which is to guarantee the sustained, integrated and harmonious development of the Municipality.

Based on a case study, a new model of Local Governance Network for the Municipality of Óbidos, is proposed, appropriate to the sustainable, integrated and harmonious development, comporting five dimensions: Social Dynamics (Entities), Purpose, General Environment, Interaction (connectivity) and Leadership and Ethics (Management).

Key-words: Sustained development, Model of Local Governance Network, Óbidos, and Municipality.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	viii
LISTA DE TABELAS.....	ix
LISTA DE FIGURAS	x
1. INTRODUÇÃO	1
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	6
2.1. <i>Teorias Organizacionais</i>	8
2.2. <i>Modelos Organizacionais adoptados na Administração Pública</i>	11
2.2.1. Modelo Clássico	15
2.2.2. Modelo Profissional	15
2.2.3. Modelo Gestor	16
2.2.4. Modelo de Governação	17
2.3. <i>Modelo de Governação em Rede</i>	19
2.3.1. Desenvolvimento Sustentado	19
2.3.2. Cidadania e Responsabilidade Social	20
2.3.3. Poder Local	22
2.3.4. Governação em Rede	22
2.4. <i>Modelo de Governação em Rede num Município</i>	23
2.4.1. Características das Relações em Rede	25
2.4.2. Criação e Manutenção de uma Rede	26
2.4.3. Actores	27
2.4.4. Vantagens e Riscos de uma Rede	27
3. OS MUNICÍPIOS: PASSADO E PRESENTE.....	29
3.1. <i>Evolução Histórica</i>	29
3.2. <i>Modelos Organizacionais na Administração Local</i>	33
4. METODOLOGIA DE ESTUDO	35
4.1. <i>Estudo de caso - Concelho de Óbidos</i>	35
5. CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO DE ÓBIDOS.....	37
5.1. <i>Análise do Concelho</i>	38
5.1.1. <i>Incursão Histórica</i>	38
5.1.2. <i>Aspectos Geográficos</i>	39
Localização	40
Clima	40
Património Natural	41
Acessibilidade	41
5.1.3. <i>Aspectos Demográficos</i>	41
População	41
Dinâmica Populacional	43
5.1.4. <i>Aspectos Económicos - Sociais</i>	44
Base da Economia do Concelho: principais actividades económicas	45
Emprego e Desemprego	45

5.1.5.	Aspectos Culturais.....	46
5.1.6.	Aspectos Ambientais.....	47
6.	CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL	48
6.1.	<i>Análise do Meio Envolvente.....</i>	48
6.1.1.	Meio Envolvente Transaccional	49
	Comunidade	49
	Organizações Públicas e Privadas.....	49
	Identidade Organizacional.....	50
	Funções e Formas de Intervenção.....	52
6.1.2.	Meio Envolvente Contextual	53
	Análise SWOT.....	54
	Influências Ambientais – Análise PESTLE.....	57
6.2.	<i>Factores Críticos de Sucesso</i>	66
6.3.	<i>Papel da Autarquia</i>	66
	Modelo Gestonário	67
6.4.	<i>Missão, Visão e Objectivos Estratégicos</i>	69
	Visão.....	69
	Missão.....	69
	Objectivos Estratégicos	69
6.5.	<i>Evolução dos Modelos Organizativos</i>	70
6.5.1.	Projectos	71
6.5.2.	Programas	71
6.5.3.	Estruturas em Rede	72
7.	PROPOSTA DE MODELO DE GOVERNAÇÃO EM REDE PARA O CONCELHO DE	
	ÓBIDOS.....	74
7.1.	<i>Análise da Actuação em Rede</i>	74
7.1.1.	Caracterização.....	74
	Rede Social.....	74
	Rede Melhor Idade - Rede Municipal de Centros de Dia e de Convívio.....	75
	Rede ECOS – Energia e Construção de Sustentáveis.....	75
	Óbidos - Rede de Investigação, Inovação e Conhecimento	76
	Rede de Clusters Criativos – Urbact II.....	76
7.1.2.	Avaliação	76
7.1.3.	Futuro - Nova Arquitectura organizacional.....	79
7.2.	<i>Desenho do Modelo de Governação Local em Rede</i>	80
7.2.1.	Dimensões	82
8.	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	BIBLIOGRAFIA	90
	Anexos	97
	<i>Anexo I.....</i>	98
	<i>Anexo II</i>	101
	<i>Anexo III.....</i>	109

LISTA DE ABREVIATURAS

A – Auto-estrada

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

CLASO - Conselho Local de Acção Social de Óbidos

CNP – Classificação Nacional de Profissões

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSF - Comissões Sociais de Freguesia

EN – Estrada Nacional

GNR – Guarda Nacional Republicana

H - Homens

HAB - Habitantes

HM – Homens e Mulheres

IGP – Indicação Geográfica Protegida

INE - Instituto Nacional de Estatística

IP – Itinerário Principal

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

M - Mulheres

NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

ONG - Organizações Não Governamentais

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Teorias Organizacionais	9
Tabela 2 - Modelos Adoptados nas Administrações Públicas, Tipos Organizacionais e Influências	14
Tabela 3 - Formas de Governo Local do Estado Oriental ao Estado Liberal	29
Tabela 4 - Reformas Administrativas Relativas ao Poder Local	32
Tabela 5 - População Residente e População Presente - Centro (NUTS III e Municípios)	42
Tabela 6 - Densidade Populacional.....	42
Tabela 7 - Identidade Organizacional	50
Tabela 8 - Identidade da Administração Local.....	51
Tabela 9 - Funções e formas de intervenção das Autarquias Locais	52
Tabela 10 - Área de Actuação, Forma de Intervenção, Produto	52
Tabela 11 - Formas de Intervenção.....	53
Tabela 12 - Formas de Financiamento da Administração Local (receitas correntes)	60
Tabela 13 - Formas de Financiamento da Administração Local (receitas de capital).....	61
Tabela 14 - Evolução dos Recursos Humanos Afectos ao Município de Óbidos, dos anos 1996 a 2010	68
Tabela 15 - Projectos identificados em Óbidos	71
Tabela 16 - Programas identificados em Óbidos	72
Tabela 17 - 5 Redes Activas no Concelho de Óbidos	73
Tabela 18 - Características das Redes	77
Tabela 19 – Características e Dimensões	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de Análise	24
Figura 2 - Distrito de Leiria	40
Figura 3 - Óbidos – Ligações por Auto-estrada.....	41
Figura 4 - Níveis de Análise do Meio Ambiente	48
Figura 5 - Modelo de Governação Local em Rede	82
Figura 6 - Dinâmicas Sociais (Entidades)	83
Figura 7 - Propósito	83
Figura 8 - Ambiente Geral.....	84
Figura 9 – Interacções (Conectividade)	85
Figura 10 - Liderança e Ética (Gestão)	86

1. INTRODUÇÃO

Pelo facto de vivermos em sociedade existe um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação depende de serviços organizados e desenvolvidos pela colectividade na prossecução do bem comum, ou seja, onde quer que se manifeste uma necessidade colectiva surgirá um serviço público¹ para a satisfazer (Freitas do Amaral *et al.*, 2009). No entanto, assim como existem vários tipos de necessidades colectivas, também os serviços para as satisfazer se distinguem pela sua origem e natureza.

É nos serviços públicos desempenhados pelas autarquias locais que nos vamos focar, tendo em conta que actualmente a política do Governo é cada vez mais descentralizar para que a decisão se mantenha com a maior proximidade possível dos problemas/necessidades. É ao nível do poder local que se focaliza a acção no sentido de aumentar a capacidade de resposta, porque as realidades concretas são distintas e uma política a nível nacional terá um carácter mais genérico.

Ao longo dos tempos, o papel dos Municípios nem sempre foi o mesmo, resultado de um conjunto de factores que vão influenciando a sua lógica e razão de ser.

A resposta a novas exigências colectivas traduz-se em novos desafios para o Poder Local, que deve possuir a flexibilidade suficiente para se adaptar à realidade.

Constata-se com base no resultado do passado que a satisfação de uma necessidade não pode ser aferida isoladamente, um exemplo flagrante foi o impacto ambiental negativo sentido pelo crescente desenvolvimento económico.

Esta resposta é pretendida de forma integrada, ou seja, de forma que se atinja um nível satisfatório de desenvolvimento social, económico, ambiental, de realização humana e cultural, através do uso racional dos recursos da terra preservando o ambiente, satisfazendo assim as necessidades actuais, sem comprometer o bem-estar das gerações futuras (Strange e Bayley, 2008) O que se pretende é um desenvolvimento sustentado do Concelho.

O que se tem assistido ultimamente é a uma queixa generalizada de que os serviços públicos não respondem às necessidades colectivas com a eficiência, eficácia e prontidão que são expectáveis pelos cidadãos.

¹ O conceito de serviço público adoptado diz respeito ao conjunto das acções organizacionais que visam a satisfação de necessidades colectivas, sentidas pelos indivíduos através do fornecimento de bens e ou serviços.

Várias foram as incursões feitas no sentido de modernizar os serviços públicos de forma a ajustar a capacidade de resposta às necessidades colectivas, conduzindo mesmo a uma mudança de lógica no modelo de organização.

O modelo organizacional tradicional tem por base um modelo burocrático de organização, onde segundo Araújo (2003a, p. 1), “As actividades são integradas na organização de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras”.

No entanto, actualmente os cidadãos não aceitam respostas como “não fazemos porque não é da nossa competência, logo não é da nossa responsabilidade”. A mudança de lógica torna-se evidente, sendo necessário encontrar modelos alternativos onde seja assumida a responsabilidade em função dos resultados e não das competências.

Passamos de um conceito de administração, enquanto aplicação de normas e regras estabelecidas, para o conceito de gestão, centrado nos resultados e na eficiência dos meios, onde o serviço público tem uma razão de ser e deve possuir flexibilidade bastante para se adaptar aos novos desafios e condições concretas.

Contudo, e dado o grau de exigência da sociedade, apesar da preocupação com eficiência, eficácia e a qualidade dos serviços prestados, dificilmente se consegue alcançar os resultados esperados no âmbito apenas de uma entidade.

Voltamos a sentir necessidade de mudar de lógica, através de uma acção concertada de actores, e agora, de uma lógica de gestão para uma lógica de governação, onde existe uma articulação de entidades públicas e privadas que se mobilizam em torno de um objectivo comum para alcançar um determinado resultado.

Ao nível local, onde os recursos são escassos o conceito de “fazer com outros” é importante. O Município por si só não consegue ter recursos humanos, financeiros e técnicos para responder a todos os problemas/necessidades dos seus munícipes, até porque o que se pretende como objectivo macro é o desenvolvimento sustentado do Concelho.

Contudo, há que ponderar quem são e de que forma se vão relacionar estes actores, uma vez que não existe qualquer relação hierárquica.

No fundo, o que se pretende é um conjunto de actores em interacção, de cuja complementaridade depende a realização de uma finalidade comum, um funcionamento em rede.

Para Neves (2010, p. 204) a coordenação faz-se através da cultura comum, “pelas relações de confiança entre os actores, e não pela unidade de comando própria das relações hierárquicas”. Ainda segundo a mesma autora a criação e manutenção de redes implica “a necessidade de desenvolver uma linguagem comum, a disseminação democrática da informação e o estabelecimento de regras explícitas” (Neves, 2010, p. 206).

Constitui assim, **objecto deste trabalho**, o modelo de governação adequado ao desenvolvimento sustentado do Concelho, tendo como **objectivo** definir um modelo de Governação em Rede para o Concelho de Óbidos.

Os objectivos específicos para a concretização do estudo são:

- Definir os modelos de governação a nível local;
- Caracterizar o Concelho de Óbidos;
- Identificar quem são os actores que constituem a rede, como se relacionam entre si e quem garante os resultados;
- Desenhar um modelo de governação em rede para o Concelho de Óbidos.

Por desempenhar funções profissionais no Município de Óbidos, a motivação para a elaboração de um trabalho desta natureza e sob este tema é consequência da constatação de que o modelo organizativo tradicional não responde a todos os problemas/necessidades dos seus munícipes. Ao nível pessoal a motivação passa ainda pela constatação de que se podia fazer muito mais e melhor se existisse uma articulação de recursos e um envolvimento de todos pelo desenvolvimento sustentado do Concelho que é de todos.

Como plano de trabalho, para a realização da investigação, passou-se por 4 etapas:

1.^a Teórica – realização de pesquisa bibliográfica sobre conceitos, como, desenvolvimento sustentado, poder local, cidadania, responsabilidade social, modelos de governação, modelo de governação em rede e consequentemente a pesquisa de tudo o que já foi feito e dito sobre o tema, ou seja, a revisão bibliográfica;

2.^a Estudo da realidade concreta do Concelho de Óbidos através da sua caracterização ao nível da dimensão, actividade económica, social, cultural, ambiental, a missão e visão da Administração Local²;

² Quando nos referimos a Administração Local trata-se da Administração Local Autárquica. Em sentido subjectivo ou orgânico é do conjunto das Autarquias Locais. Em sentido objectivo ou material é a actividade

3.^a Trabalho no terreno – onde são identificados os actores, a forma como se relacionam, o que fazem e quais as lacunas e daqui partir para a última fase, a construção do modelo;

4.^a Desenho do modelo de Governação Local em Rede para o Concelho de Óbidos.

Adoptando uma metodologia de estudo de caso e, tendo em atenção o tipo de informação que se pretende aceder é utilizada uma combinação de técnicas de recolha profunda e sistemática.

Deste modo, é essencial a utilização de técnicas documentais clássicas, através da pesquisa bibliográfica, utilizando como método de análise da informação, a análise de conteúdo incidindo sobre obras literárias, artigos científicos, legislação, protocolos, regulamentos, programas e relatórios de actividades e técnicas não documentais como a entrevista.

As entrevistas são abertas e padronizadas, baseadas num guião composto por questões previamente definidas e formuladas com uma sequência rígida, sendo esta informação posteriormente tratada através do método de análise de conteúdo.

Para a caracterização do Concelho também é necessário recorrer a dados secundários estatísticos, aos Censos do Instituto Nacional de Estatística.

Para apresentação de resultados pretende-se dividir o trabalho em 7 pontos, a iniciar com o estudo dos modelos de governação ao nível do poder local, tendo em conta, o modelo tradicional e modelos alternativos, ou seja, modelo hierárquico, modelo de mercado e modelo de rede.

Identifica-se no modelo organizacional em rede, quais as características das relações em rede; a criação e manutenção de uma rede; quem podem ser os actores e as vantagens e riscos da actuação em rede.

De seguida é elaborado um segundo ponto que tem como tema central o papel dos Municípios no passado e no presente e a sua articulação com o modelo de governação que lhe está subjacente, identificando os factores que influenciam e justificam a necessidade e a viabilidade de encontrar um modelo alternativo de governação, como por exemplo factores tecnológicos, financeiros entre outros.

administrativa desenvolvida pelas Autarquias Locais. A Administração Local do Estado é distinta, uma vez que se trata da administração periférica interna do Estado (Freitas do Amaral *et al*, 2009).

No terceiro ponto apresenta-se a metodologia de estudo e no quarto ponto é elaborada a caracterização do Concelho de Óbidos, tendo em atenção os seguintes aspectos: aspectos geográficos como a localização geográfica, clima, património natural e a acessibilidade e breve incursão histórica desde os primeiros vestígios encontrados no período Neolítico até à actualidade e toponímia de Óbidos.

É ainda, identificada no quinto ponto a razão de ser do Município e a sua visão, partindo da análise do ambiente organizacional (análise PESTLE, iniciais da tipologia de variáveis – Políticas, Económicas, Sociais, Tecnológicas, Legais e Ecológicas), nomeadamente, políticas; aspectos demográficos, caracterização da população, principais actividades económicas e o emprego; aspectos sociais como por exemplo, educação, saúde e habitação, cultura e conhecimento, património cultural; aspectos tecnológicos como o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação; aspectos legais; aspectos ecológicos como principais preocupações ambientais, qualidade de vida e recursos.

Posteriormente estabelece-se a análise SWOT (iniciais de Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) identificando os pontos fortes e fracos, assim como, as oportunidades e ameaças que influenciam a actuação da Administração Local no Concelho de Óbidos.

No sexto ponto estabelece-se uma proposta de desenho do modelo de governação em rede para o Concelho de Óbidos e, por fim, o sétimo e último ponto a conclusão e considerações finais.

Para a construção do modelo pretende-se identificar as redes que actuam no Concelho, seleccionar cinco de diferentes âmbitos, identificar os vários actores e através de entrevistas aos seus líderes, estabelecer a rede de relações entre os actores, o que fazem, a forma como se relacionam e os resultados obtidos. Desta análise espera-se definir o modelo proposto como adequado à missão do Município que se prevê ser garantir o desenvolvimento sustentado do Concelho.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Fome, frio, descanso, protecção, conhecimento, justiça e comunicação são algumas das muitas necessidades que sentimos diariamente, não são mais do que sensações agradáveis que queremos manter ou aumentar, ou sensações desagradáveis que desejamos fazer desaparecer. Todos já sentimos carências que desaparecem a partir do momento que consumimos algo, um bem ou um serviço.

Sendo inúmeras as necessidades não é possível satisfazê-las todas, uma vez que os recursos existentes são escassos³.

Podemos identificar necessidades individuais e necessidades colectivas (aquelas que decorrem da vida em sociedade), tendo em conta a forma como são satisfeitas e o número de indivíduos que as sentem.

Tal como nas necessidades individuais, também a satisfação de necessidades colectivas está sujeita ao estabelecimento de prioridades porque os recursos são finitos. Contudo, surge a incógnita de quem estabelece essas prioridades. Pela lógica deveria ser a colectividade, no entanto, esta é constituída por muitos indivíduos não sendo viável a tomada de decisões. Assim, estes delegam esta tarefa num órgão criado por si e que sabe quais as suas necessidades, ou seja, uma organização política, o Estado.

A Administração Pública não é mais do que a actividade do Estado que se materializa em serviços públicos, no sentido de satisfazer as necessidades colectivas. No entanto, para Freitas do Amaral *et al.* (2009, p. 27) existem serviços criados e geridos pelo Estado e serviços desempenhados por organismos autónomos que se “auto-sustentam financeiramente”.

De entre estes serviços, existem serviços assegurados pelas comunidades locais autárquicas, por instituições públicas e privadas em concorrência como é o caso dos estabelecimentos de ensino e da saúde, por sociedades comerciais e por empresas criadas com capitais públicos ou expropriadas como as empresas públicas e as empresas nacionalizadas (Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

³ Maslow (1954, citado em Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010) defende que as necessidades humanas são apresentadas por ordem hierárquica, em cinco níveis, representando os dois primeiros as necessidades primárias e os restantes as secundárias. Outras teorias surgiram como a teoria dos dois factores de Herzberg, a teoria X e Y de McGregor e o estudo dos grupos restritos de Lewin e Moreno (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010).

As carências ou interesses têm diferentes abrangências⁴ e não são sentidas em igual número e intensidade por cada comunidade. As realidades concretas são distintas devido a vários factores nomeadamente, o nível de desenvolvimento económico, social e cultural, a distribuição geográfica, a natureza geológica, climática e também época histórica, porque existem necessidades próprias da época em que se vive.

Por isso, para que as soluções sejam o mais próximo possível dos problemas ou interesses, a actividade administrativa exercida através dos serviços públicos apresenta diferentes abrangências de âmbito territorial, ao nível Central, Regional e Local e o seu funcionamento baseia-se numa determinada estrutura e natureza de acordo com a amplitude, tipo de interesses, problemas e necessidades a resolver.

Para Freitas do Amaral *et al.* (2009, p. 488) o conceito de Poder Local é distinto de Administração Local. Para este autor existe Poder Local quando as Autarquias Locais “são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira”, sendo em Portugal ainda um objectivo a atingir.

As Autarquias Locais subdividem-se em Município, Freguesia e Regiões Administrativas e “são pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (Constituição da República Portuguesa, artigo 235.º).

Em termos de natureza e estrutura não pertencem ao Estado, são pessoas colectivas independentes e distintas, no entanto, podem ser fiscalizadas, controladas e subsidiadas por este (Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

Pretende-se centrar, no presente estudo, ao nível da abrangência territorial do Concelho ou Município⁵ que segundo Freitas do Amaral *et al.* (2009, p. 526) é “a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos”.

⁴ Por exemplo, a construção de uma escola irá beneficiar directamente uma colectividade, enquanto o estabelecimento de uma política educativa terá uma abrangência nacional, com um carácter mais genérico. No entanto, nem sempre é fácil distinguir, podendo também existir interesses que são simultaneamente locais e nacionais.

⁵ Segundo Freitas do Amaral *et al.* (2009), até 1976 as autarquias locais dividiam-se em Freguesia, Concelho e Distrito. A partir da Constituição de 1976 o distrito deixa de ser Autarquia Local, a freguesia mantém-se e a Autarquia Concelhia passa a denominar-se Município.

2.1. TEORIAS ORGANIZACIONAIS

Para Araújo (2003b, p. 1) “o modelo de organização dominante nas sociedades modernas resultou da aplicação da tecnologia nos processos de trabalho e das ideias defendidas por Adam Smith e dos autores das teorias clássicas da organização sobre a especialização e a divisão do trabalho”.

No sentido de compreender os modelos de organização, pretende-se fazer uma breve reflexão sobre a base das teorias organizacionais que lhe estão subjacentes.

Assim, apenas no final do século XVIII, com o crescimento das cidades e a evolução socioeconómica se iniciou a produção através da reunião de vários trabalhadores num só espaço. Antes, a produção era artesanal, efectuada por artesãos que trabalhavam na sua casa, geriam o seu tempo e a sua própria organização do trabalho e só dependiam do empregador porque não dominavam os circuitos comerciais (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010).

O modo de produção era idêntico, no entanto, pelo facto de se manterem todos no mesmo espaço de produção o empregador tinha um maior controlo, possibilitando assim a disciplina do trabalho e a rentabilização da mão-de-obra.

Nesta relação patrão - empregado começa a surgir necessidade da existência de normas sobre a forma como os trabalhadores actuam na manufactura. O patrão detém o controlo e cria a norma e o operário rege-se por ela.

Em nome da rentabilização, as tarefas foram repartidas e o saber – fazer dos artesãos começou a ser posto em causa.

O aparecimento da máquina introduziu uma diminuição do esforço dos trabalhadores e agudizou a relação patrão – operário. Deixa de existir a bancada de manufactura e passa-se para a linha de montagem. Com a complexidade das fábricas aliada ao desenvolvimento do comércio e à necessidade da boa distribuição surge a necessidade de mecanismos de gestão e controlo mais eficazes.

Imperava o pensamento de que uma melhor organização pressupunha mais regras e normas, que conduziam a um aumento de produtividade que por sua vez conduzia ao aumento de competitividade.

No início do século XX, a primeira escola a procurar explicar o comportamento organizacional foi a da Teoria Clássica da Organização, através das obras do alemão Max Weber, do francês Henry Fayol e do americano Frederick Winslow Taylor (Tabela 1).

Tabela 1 - Teorias Organizacionais

Teorias	Época	Autores
Teoria Clássica das Organizações	Início século XX	Frederick Winslow Taylor Henry Fayol Max Weber
Teoria das Relações Humanas	Anos 30 e 40 do século XX	Elton Mayo Chester Barnard Douglas MacGregor Abraham Maslow Herzberg Kurt Lewin Jacob Levi Moreno
Teoria Geral dos Sistemas	Anos 50 e 60 do século XX	Ludwig von Bertalanfy March e Simon Katz e Kahn

Fonte: Elaboração própria.

As actividades organizacionais baseavam-se no planeamento, no design e manutenção de estruturas e acções organizacionais. Esta perspectiva assentava na analogia entre as organizações e as máquinas.

Frederick Taylor propõe a organização científica do trabalho. Preocupa-se com a especialização dos trabalhadores e a organização racional do trabalho, não permitindo a criatividade, autonomia e iniciativa.

Henry Fayol defende que a função de administração deve basear-se em princípios, regras e normas desenvolvendo a ideia de ordem, estrutura e harmonia dentro da organização (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010; Rodrigues, 2009).

Enquanto Max Weber definiu como modelo ideal de organização, o modelo burocrático que se baseava na divisão rígida das tarefas, na supervisão e controlo hierárquico e num conjunto de regras e normas (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010; Neves, 2010).

As teorias clássicas influenciaram e marcaram os modelos de organização do trabalho e de gestão, sobretudo ao nível da administração⁶, da organização do trabalho e também ao nível da estrutura.

⁶ Enquanto actividade de direcção.

Trata-se de um modelo mecanicista caracterizado por uma forte hierarquia que exerce controlo e supervisão sobre o trabalho bem organizado, estruturado e repartido de forma horizontal (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010).

A perspectiva funcionalista deste modelo relega os trabalhadores para o segundo plano, sendo estes apenas um meio para atingir os fins organizacionais, favorecendo o todo organizacional (Ruão, 1999).

A Teoria das Relações Humanas surge como crítica à elevada racionalidade das Teorias Clássicas, cujos modelos não respondem às necessidades da crise económica de 1929, afirmando a importância do indivíduo e das relações sociais na vida organizacional (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010; Ruão, 1999).

Esta perspectiva defende que sem trabalhadores não existe organização, por isso defende estratégias baseadas no aumento de satisfação dos trabalhadores e na sua realização pessoal.

A Teoria Geral dos Sistemas, apresenta duas abordagens, a sistémica e a contingencial. Na abordagem sistémica, defende-se que as organizações são sistemas que estão abertos ao seu meio ambiente e que para sobreviver devem estabelecer com este uma relação adequada (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010; Neves, 2010).

Ao contrário das abordagens anteriores que apenas se preocupavam com o interior da própria organização, esta dá importância ao ambiente onde a organização se insere.

Na abordagem contingencial, não é possível ser definido um modelo de gestão de base sem primeiro analisar a envolvente da organização, ou seja, o contexto. O que faz a organização evoluir é a eficácia das respostas ao meio envolvente. Por isso, não existe um modelo ideal para todas as organizações (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010).

Assim, em ambientes estáveis a estrutura a adoptar será do modelo burocrático, enquanto em ambientes instáveis o mais adequado serão modelos mais flexíveis (Neves, 2010).

A evolução do contexto económico torna a envolvente das organizações cada vez mais complexa. O ritmo de mudança é crescente e a previsão de longo prazo torna-se impraticável, sendo até muitas vezes difícil a previsão de curto prazo. Urge uma nova abordagem baseada na capacidade de resposta ao imprevisto.

A ciência da complexidade surge como nova teoria de gestão partindo do princípio que as organizações são sujeitas a relações de interdependência complexas dos seus sistemas

estruturais e funcionais. Esta teoria vem pôr em causa a concepção mecanicista, onde existia um comportamento dos fenómenos organizacionais de forma regular e determinista, cuja evolução dependia da busca de estabilidade e de controlo.

No entanto, as organizações devem aprender a viver no caos, uma vez que a mudança é sinónimo de desordem e a gestão passa a ser uma actividade imprevisível. Assim, surge a Teoria do Caos com o propósito de compreender as organizações como sistemas complexos.

Actualmente, a preocupação com “a estrutura orgânica e os métodos de trabalho, os produtos e os processos tornam-se meras respostas e soluções conjunturais, dando lugar a conceitos mais estruturantes como o de missão ou razão de ser de uma organização, de identidade, de áreas e formas de actuação/negócio” (Neves, 2010, p. 194).

Hoje a preocupação centra-se no exterior não só na tentativa de adaptação, mas principalmente na tentativa de antecipação e diferenciação, de inovação (Neves, 2010).

A gestão tem que ter uma atenção redobrada, tendo em conta os desafios de adaptação e inovação constantes, para tentar captar as oportunidades emergentes, afastar as ameaças ou transformá-las em oportunidades e interpretar as necessidades e expectativas. A criatividade e flexibilidade são indispensáveis numa organização.

De todas estas abordagens, a sua evolução e aplicação prática, tal como foi explanada teve maior influência no sector privado. Assim, as teorias de Taylor e Fayol desenvolveram-se sobretudo para a realidade das fábricas, enquanto o modelo burocrático defendido por Max Weber se desenvolve para outro tipo de organizações, nomeadamente a Administração Pública.

O modelo burocrático surgiu num contexto de ambientes externos estáveis, que não é o contexto actual, no entanto, as características deste modelo ainda hoje se fazem sentir nos serviços públicos.

2.2. MODELOS ORGANIZACIONAIS ADOPTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa estabelece princípios fundamentais da organização pública:

- “Prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos pelos cidadãos”;

- “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”.

Para Silvestre (2010), em termos de serviço público, é essencial o conceito de prestação, sendo mais importante o carácter administrativo da própria acção do que o carácter jurídico.

Um serviço público é um organismo⁷ da Administração Pública que actua com a finalidade de satisfazer as necessidades da colectividade.

O grau de satisfação da população depende da maior ou menor adequação dos recursos, dada pelos serviços públicos, ou seja, depende da capacidade de resolução/resposta aos seus anseios/problemas/necessidades/interesses.

É opinião generalizada que a capacidade de resposta dos serviços públicos se encontra desfasada da realidade dos problemas concretos.

Estamos hoje perante uma sociedade cada vez mais exigente, onde é crescente o aumento de solicitações. Os serviços públicos devem possuir uma estrutura flexível e bem organizada para conseguir através dos recursos que possuem emitir uma resposta num curto espaço de tempo, que seja considerada adequada por aqueles que a solicitam.

Os serviços públicos para poderem funcionar são dotados de uma estrutura organizacional, que define a forma como trabalha, influenciando a sua capacidade de resposta.

Para Freire (1997) a estrutura organizacional define-se pelo padrão de relações que une todos os seus recursos na organização. A ausência de uma estrutura organizacional consistente conduz à “descoordenação das iniciativas individuais e no decréscimo, a prazo, da eficácia e eficiência” (Freire, 1997, p. 452).

Para Kwasnicka (2006, p. 34) “estrutura organizacional é definida como uma rede de relações entre indivíduos, posições e tarefas, em um ambiente de trabalho, para que os processos que acompanham essa dinâmica sejam efectivados”.

Pelo facto das organizações serem constituídas por processos complexos e dinâmicos é inevitável a importância da coordenação, uma vez que, a eficiência de elementos organizacionais individuais não significa a eficiência do todo. É necessário que exista uma

⁷ Para Neves (2002, p. 272), organismo é uma “realidade social responsável por uma finalidade em função da qual congrega e articula recursos; sinónimo de organização”.

articulação da acção das diferentes partes da organização para que se tornem coerentes e evitem redundâncias e sobreposições (Rodrigues, 2009).

Quando se fala de organizações é também inevitável falar de comunicação, uma vez, que ao longo da sua acção a organização necessita permanentemente de partilha de informação⁸, ideias ou pensamentos. Para Ruão (1999, p. 4) “a comunicação está na base das actividades de cooperação entre os seres humanos, que é a noção que preside às organizações”.

Kreps (1990, citado em Ruão, 1999, p. 5) define comunicação organizacional como “o processo através do qual os membros de uma organização reúnem informação pertinente sobre esta e sobre as mudanças que ocorrem no seu interior, e a fazem circular endógena e exogenamente. A comunicação permite às pessoas gerar e partilhar informações, que lhe dão capacidade de coordenar e de se organizarem”.

Para Câmara, Guerra e Rodrigues (2010, p. 584), “embora a comunicação não seja a panaceia de todos os males nem o ingrediente secreto do bom desempenho organizacional, ela funciona como o «aparelho circulatório» da organização”.

A existência de sistemas de informação que proporcionem a informação útil, oportuna e atempada é para Neves (2002) fundamental ao desenvolvimento das actividades/processos produtivos, à gestão dos recursos e à tomada de decisão. A obtenção e divulgação desta informação, bem como a necessidade de relações internas e externas frequentes, exigem sistemas de comunicação que viabilizem o acesso e a troca de comunicação a qualquer momento.

A forma como as organizações se estruturam, são resultado de diferentes tipos de orientações que se baseiam na tentativa de atingir a eficácia organizacional (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010).

Assim, para Neves (2002, p. 271), aos “princípios que enformam o modo como a organização divide e integra o trabalho, expressos em unidades básicas de trabalho e em formas de coordenação e comunicação internas”, chamam-se modelos organizacionais.

Tendo em conta que os desafios e problemas com que as organizações se deparam nem sempre foram os mesmos e que o modelo organizacional influencia a forma como a

⁸ Qualquer organização nas suas relações internas e externas partilha informação que é produto da comunicação.

organização trabalha e como consequência os seus resultados, conclui-se que deve existir uma adequação constante, caso contrário existirá um desfasamento na acção.

Para Rocha (2000) e Silvestre (2010) são quatro os modelos de Administração Pública identificados a partir do tipo de Estado: Modelo Clássico, o Modelo Profissional, o Modelo Gestionário e o Modelo de Governação.

Silvestre (2010), refere a classificação dos modelos a partir de estruturas organizacionais adoptadas na Administração Pública: Modelo Profissional, O Modelo Gestionário e o Modelo em rede ou *Networks*.

Tabela 2 - Modelos Adoptados nas Administrações Públicas, Tipos Organizacionais e Influências

Datas e factos históricos	Modelo adoptado nas AP's	Tipo Organizacional	Influências teóricas
Séc. XVIII	Clássico	Individualista (velho)	-Fisiocracia -Escola Clássica Inglesa -Escola Clássica Francesa
Meados Séc XX	Profissional	Hierárquico	-Escola da Administração Científica -Administração Profissional -Teoria da Burocracia -Escola de <i>Cambridge</i> -Teoria da Escolha Racional -Teoria Organizacional -Teoria da Acção Colectiva
1979 -Choque petrolífero -Crise das finanças públicas	Gestionário	Individualista (Novo)	-Escola de <i>Chicago</i> -Escola da Escolha Pública -Teoria da Agência -Teoria do Principal-agente -Managerialismo -Novo Institucionalismo -Novo Institucionalismo Económico -Teoria dos Jogos -Teoria Cultural -Teoria da Racionalidade Limitada -Gestão por Resultados -Gestão por Objectivos -Teoria Organizacional -Teoria dos Direitos de Propriedade -Abordagem do <i>Value-for-money</i>
1997	Governação	Igualitária	-Teoria dos Jogos -Teoria da Acção Colectiva -Teoria da Racionalidade Limitada -Novo Institucionalismo -Novo Institucionalismo Económico -Teoria das Redes -Teoria Inter-Organizacional -Abordagem do <i>InfraLab</i> -Abordagem do <i>Best-value</i>

Fonte: Adaptado de Silvestre (2010, p. 59).

Para Secchi (2009) existe uma clara diferença entre os vários modelos que se evidencia na forma distinta como são tratados os cidadãos. Assim, o cidadão é chamado:

- No modelo burocrático de utente;

- No modelo gestor de cliente;
- No modelo de governação de parceiro.

2.2.1. MODELO CLÁSSICO

O Modelo Clássico surge numa época de pós Mercantilismo, no Estado Liberal, onde imperava o crescimento económico e produção industrial.

Baseava-se na corrente fisiocrata “para quem toda e qualquer construção humana é inferior à harmonia da ordem natural” (Silvestre, 2010, p. 66) e nas ideias defendidas por Adam Smith. Por isso, se defendia a não intervenção do Estado na economia, partindo do princípio que o mercado se auto-regulava através de uma “mão invisível” (Silvestre, 2010).

2.2.2. MODELO PROFISSIONAL

Silvestre (2010) argumenta que com o início da primeira Guerra Mundial o Estado necessitou de intervir na economia. O fim da guerra em 1918 agravado pelo declínio da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 tornou inevitável a intervenção do Estado na actividade económica, também como garante de protecção social, uma vez que se faz sentir o aumento do desemprego. Caiu por terra a crença de que os mercados se auto-regulavam (Silvestre, 2010).

A intervenção do Estado mantém-se com o objectivo de assegurar a produção de bens e a prestação de serviços, até porque entre 1939-1945 decorreu a II Guerra Mundial.

É neste contexto que surge o Estado Bem-Estar, que se caracterizava pela intervenção do Estado na economia, com a intenção de “delinear a alocação de recursos, a transferência de pagamentos e as políticas que promovam o pleno emprego, factores que de outro modo não seriam satisfeitos” (Silvestre, 2010, p. 67).

Na Administração Pública o Modelo Profissional com origem na burocracia de Weber, vigorou até à década de 70 e caracterizava-se por seis princípios, de acordo com Gerth e Mills (1994, citado em Rocha, 2011, p. 34):

1. *O princípio das áreas de jurisdição fixadas por lei e regulamentos administrativos;*
2. *Princípio dos níveis ou hierarquias em que existe uma supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos;*

3. *A gestão moderna baseia-se em documentos escritos, os quais são conservados na sua forma original. Existe, pois, um staff de funcionários subalternos e escriturários;*
4. *Quando a repartição é desenvolvida pressupõe a existência de funcionários especialistas em diversas áreas;*
5. *Em regra, a actividade dos funcionários implica o trabalho a tempo inteiro, independentemente da delimitação do horário de trabalho;*
6. *A gestão da organização obedece a regras gerais as quais, são mais ou menos exaustivas e que podem ser aprendidas. O conhecimento destas regras supõe uma aprendizagem, envolvendo a jurisprudência, direito administrativo e gestão.*

Verifica-se um crescente aumento das funções do Estado⁹ e em consequência, aumentam as despesas públicas e o número de funcionários (Rocha, 2011).

No entanto, este fenómeno segundo Rocha (2011), em Portugal fez-se sentir 3 décadas mais tarde e para Silvestre (2010, p. 69) “no que concerne ao caso Português não existiu na verdade um Estado de Bem-estar”. Bilhim (2000) argumenta que de 1933 a 1974 as alterações de organização administrativa foram reduzidas ou mesmo nulas.

2.2.3. MODELO GESTIONÁRIO

Surge um novo modelo, o Modelo Gestionário, pelo facto de terem sido identificadas várias limitações ao Modelo Profissional: “processos de decisão pouco flexíveis, a não existência de incentivos para a racionalização dos recursos utilizados; a desresponsabilização dos colaboradores públicos; e a falta de incentivos para que se promovam novas formas de trabalho que sejam mais eficientes e eficazes” (Silvestre, 2010, p. 69).

Esta procura na adopção de modelos alternativos da organização das actividades dos serviços públicos deve-se à constatação de que os serviços não respondem às necessidades.

Segundo Bresser-Pereira (2008) os primeiros países a identificarem esta necessidade foram o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia e depois o Brasil.

Em Portugal só a partir de 1986 com a adesão de Portugal à União Europeia se reflecte politicamente sobre a reforma da Administração Pública.

Para Silvestre (2010) é o Governo Local que impulsiona a reforma do Sector Público. Os Municípios com o objectivo de flexibilizar a gestão de determinados serviços¹⁰, aumentar a

⁹ Sobretudo na área da saúde, educação e segurança social.

¹⁰ Sob a influência da Nova Gestão Pública.

sua qualidade e direccionar a sua prestação orientada para o cliente, criaram Empresas Municipais, Intermunicipais e Multimunicipais (Araújo, 2003a).

Tavares e Camões (2005) referem que dos 308 Municípios existentes, 269, cerca de 88 %, investiram capital em organizações públicas e privadas e chegaram à conclusão que esta decisão depende de vários factores, como, o tamanho da organização, a dependência financeira, a carga fiscal e as actividades desenvolvidas.

É a partir de 2005 que se verifica uma preocupação acrescida na reforma do Sector Público em Portugal, através da modernização administrativa¹¹.

2.2.4. MODELO DE GOVERNAÇÃO

O Modelo de Governação surge da necessidade do envolvimento do cidadão e das organizações e da constatação de que a Nova Gestão Pública, através do Modelo Gestionário apresenta algumas limitações. Entre as limitações aponta-se o facto da privatização dos serviços públicos poder alterar o objectivo da sua prestação, privilegiando os lucros e não a satisfação das necessidades colectivas (Silvestre, 2010).

Resultado da evolução das novas tecnologias de informação e comunicação, Graham (1996, p. 3) diz-nos que “todas as noções geralmente aceites sobre a natureza do espaço, do tempo, da distância e dos processos da vida urbana são igualmente questionáveis. A vida urbana parece mais volátil e acelerada, mais incerta, mais fragmentada e mais difícil de entender hoje do que em qualquer outro momento desde o final do século passado”, por isso as respostas, são esperadas em tempo real, contudo, nem sempre é esse o resultado.

Outra limitação prende-se com o facto, das solicitações serem crescentes e de existir um conjunto complexo de serviços, cuja dimensão e modelo organizacional tornou a prestação de serviços pouco flexível, muito onerosa, ineficiente e muitas vezes de qualidade questionável pelos cidadãos.

A existência de um sem número de serviços públicos, conduziu à fragmentação institucional e à necessidade de relações de interdependência entre organizações que muitas vezes não são fáceis de assegurar (Araújo, 1998).

¹¹ SIMPLEX – Simplificação de Processos Administrativos.
PRACE – Programa de Reforma da administração Central do Estado.
SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho na Administração Pública.

Verifica-se também um alargamento a novas áreas de intervenção e a existência de problemas que extravasam as fronteiras do Concelho, que possuem natureza inter-municipal.

A acrescentar a tudo isto existe a desconfiança dos cidadãos. É necessário evitar a corrupção; abrir a Administração Pública à sociedade, aumentando a transparência; identificar responsabilidades e evitar o desperdício (Rodrigues e Araújo, 2006).

Para Silvestre (2010, p. 71) o Modelo de Governação apresenta os seguintes objectivos: “a atribuição de maior responsabilidade aos políticos eleitos no controlo que efectuavam às organizações públicas locais; descentralizar essas estruturas locais para alcançar uma maior produtividade através da flexibilização e da especialização dos seus actores e, em concomitância, contribuir para uma maior responsabilidade de gestão”.

Neves (2010, p. 277), diz-nos que são os seguintes os “princípios subjacentes à concepção do modelo: o sentido da acção; a subsidiariedade activa; a democracia/participação; o território; o dever da pertinência; redes e parcerias; centrar nos resultados; cidadania e responsabilidade social” e acrescenta-se ainda ética, transparência, equidade e inclusão.

A mesma autora refere ainda, torna-se necessário “desenhar novas arquitecturas para a Governação e Administração Pública inseridas num urbanismo, ou ordenamento, capaz de dar um sentido global aos diferentes tipos de acção e modelos organizativos, e suportar as mudanças necessárias” (Neves, 2010, p. 277).

Resultado desta alteração de lógica, a Administração Pública e a Administração Local precisam repensar a forma como prestam os serviços para os orientar tendo em conta as expectativas e necessidades dos cidadãos. Impõe-se novas práticas que devem ser suportadas por um novo modelo organizacional.

Se o desenho da estrutura organizacional burocrática no âmbito de apenas uma única organização já se tornava complexo, criar, colocar em funcionamento e manter uma nova arquitectura organizacional no âmbito de várias organizações apresenta-se como um grande desafio.

Kwasnicka (2006, p. 41) na sua investigação efectuada através de um estudo de caso a duas redes, questiona a importância da estrutura organizacional formal para o sucesso da rede e como ela influencia o resultado, concluindo que:

“Os casos estudados mostram que não há um modelo padrão de governança e estruturação, porém é possível fazer um desenho em rede no qual os elementos estruturais partem do entendimento dos

parceiros e se sustentam no relacionamento permanente, coordenado, simultâneo, independente e claro dos seus membros”.

2.3. MODELO DE GOVERNAÇÃO EM REDE

Para Graham (1996, p. 7) “as cidades podem, cada vez mais, ser vistas como centros de cruzamento e interconexão de redes sociais, institucionais e tecnológicas”.

Olivares (2002, p. 24) argumenta que a estrutura organizacional em rede não se trata de uma nova moda, mas sim, de algo que vem “revolucionar o contexto das organizações modernas”.

Actualmente os cidadãos apresentam outras necessidades mais complexas e “estão cada vez mais familiarizados com as novas tecnologias e as suas potencialidades” (Fonseca e Carapeto, 2009, p. 15), por isso, exigem que as suas necessidades sejam satisfeitas de forma célere, eficiente, com qualidade, eficaz e ao menor custo. Para Goldsmith e Eggers (2006) as potencialidades das redes resultam da revolução digital e da proliferação das novas tecnologias.

Mas, para além de tudo isto, pretendem um desenvolvimento sustentado, ou seja, um desenvolvimento que satisfaça as necessidades actuais sem comprometer a qualidade de vida das gerações futuras.

2.3.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

Bilhim (2004, p. 81) refere que “desenvolvimento sustentado é uma estratégia de desenvolvimento que gere todos os activos, recursos naturais e humanos, bem como os activos financeiros e físicos, para aumentar a riqueza a longo prazo e o bem-estar social”.

Para Strange e Bayley (2008), desenvolvimento sustentado existe quando é atingido um nível satisfatório de desenvolvimento social, económico, ambiental, de realização humana e cultural, através do uso racional dos recursos da terra preservando o ambiente, satisfazendo assim as necessidades actuais, sem comprometer que as gerações futuras realizem as suas.

Foi nos finais dos anos 80 que surgiu o termo “desenvolvimento sustentado”, como resultado da constatação de que se tornava urgente repensar o nosso modo de vida (Strange e Bayley, 2008).

Segundo Bilhim (2004, p.81) “o desenvolvimento sustentado rejeita políticas e práticas que corroboram padrões de vida apoiados no esgotamento dos recursos que deserdam as gerações futuras, deixando-as mais pobres e com riscos maiores”.

O crescimento e a actividade económica por si só, tal como era visto até então, causou danos irreparáveis a vários níveis, sobretudo ao nível ambiental e social.

Strange e Bayley (2008) defendem que no âmbito do desenvolvimento sustentado devem ser considerados “três pilares” por se encontrarem interligados: sociedade, economia e ambiente.

Mas chegou-se a uma outra constatação de que esta interligação não tem limites geográficos ou institucionais, por tal facto cada decisão deve ser concertada e assente em estratégias coordenadas.

A mensuração do desenvolvimento sustentado parece para Strage e Bayley (2008) uma tarefa difícil porque são vários os parâmetros a ter em conta, num contexto dinâmico e num contexto temporal, uma vez que, temos que ter em conta, o que aconteceu, o que está a acontecer e que vai condicionar e ou influenciar os resultados e as opções no futuro.

Assim, o papel dos governos, das empresas e dos cidadãos torna-se essencial.

Os governos centrais e locais podem através da sua capacidade de criar e implementar políticas públicas e leis tentar orientar a sociedade para determinada direcção, enquanto as empresas devem incidir mais na sua responsabilidade social. Os cidadãos podem contribuir através da mudança comportamental e da participação activa na Sociedade Civil.

2.3.2. CIDADANIA E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Os serviços públicos não existem para demitir os cidadãos e as organizações das suas funções e responsabilidades na comunidade, eles existem para facilitar a resposta a determinadas necessidades colectivas. Por isso, não substituem os cidadãos e as organizações do seu papel na comunidade, estes apenas facilitam a tomada de decisões e a prestação de serviços que ao ser delegada num órgão torna mais fácil o consenso de opiniões sobre de que forma devem ser satisfeitas as necessidades e expectativas.

Teles e Moreira (2006, p. 5) argumentam que “o conceito de “público” não deve ser entendido como competência exclusiva do Estado, mas como algo inerente e próprio dos indivíduos (e suas associações) que constituem as comunidades políticas”.

Existem muitos cidadãos que trabalham para organizações da sociedade civil, como cooperativas, associações, IPSS, ONG, sindicatos, empresas e outras organizações de forma voluntária ou profissional e que contribuem para o desenvolvimento e para a solidariedade social com o objectivo de reduzir as desigualdades e assegurar o bem-estar. Cada vez mais as organizações privadas têm noção da responsabilidade social¹² e por isso a sua gestão prevê para além da defesa dos interesses dos seus detentores, a defesa também dos interesses daqueles que se relacionam com a empresa, como por exemplo, as comunidades locais, os trabalhadores, os clientes, os fornecedores, os investidores, as autoridades públicas, os concorrentes e a sociedade em geral.

Tempos houve em que a Sociedade Civil era muito mais participativa, contudo, o aparecimento do Estado de bem-estar foi anulando as iniciativas civis e monopolizando as respostas colectivas.

Para Teles e Moreira (2006, p. 7) “a capacidade de cooperar é adquirida pelo hábito e pelas práticas. Assim, quando o Estado monopoliza todas as áreas de interacção humana, a Sociedade Civil enfraquece-se perdendo a sua “habilidade espontânea” de se auto-organizar”.

Torres (2009) refere que a mobilização dos cidadãos é um processo complexo que depende de vários factores. Ainda para o mesmo autor a participação dos cidadãos só se faz sentir “quando os mecanismos de participação se apresentam credíveis, o assunto interessar e, acima de tudo se percepcionarem os benefícios que podem retirar da sua participação” (Torres, 2009, p.64).

No contexto actual de crise a sociedade deve ter um contributo importante, uma vez que todos são co-responsáveis na cooperação para o desenvolvimento.

Para Teles e Moreira (2006) é essencial que para além do Estado e do Mercado se valorize as instituições intermédias, com especial relevância para o voluntariado da Sociedade Civil. A participação cívica activa deve ser fomentada, mas não negligenciada, uma vez que pode ser aproveitada para favorecer os interesses particulares, por isso torna-se essencial uma Sociedade Civil forte e um Estado regulador.

Os Governos Locais são para Teles e Moreira (2006) as organizações privilegiadas para fomentar e facilitar a participação cívica, sendo necessário reequacionar o seu papel.

¹² O Livro Verde da Comissão Europeia (2001, p. 4), define a responsabilidade social como “um conceito segundo o qual, as empresas decidem, numa base voluntária, contribuir para uma sociedade mais justa e para um ambiente mais limpo”.

2.3.3. PODER LOCAL

O verdadeiro Poder Local existe quando as autarquias locais têm autonomia administrativa e financeira, ou seja, quando são dotadas de meios técnicos, humanos e financeiros para prosseguir as suas atribuições e competências sem controlo do Poder Central (Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

Contudo, o Poder Local em Portugal está sujeito a recursos escassos e a uma crescente diversidade de problemas/necessidades para dar resposta, por isso, o conceito de “fazer com outros” é essencial.

É ainda importante porque as respostas se pretendem dadas de forma sustentada, envolvendo assim vários actores.

Até agora o Estado tem sido pensado como a organização que assegura em exclusividade a produção e a prestação de serviço públicos. No entanto, o modelo de Governação que surge na década de 80, trás uma nova filosofia, através da qual os Governos Central e Local, garantem a produção e prestação de serviços públicos através da participação em redes e parcerias, incluindo o sector privado e voluntários. Ou seja, os Governos garantem que exista, mas não têm que ser eles a produzir o serviço público.

Urge encontrar um novo modelo de Governação e estruturas de apoio capazes para dar resposta às solicitações.

2.3.4. GOVERNAÇÃO EM REDE

Face ao exposto são várias as razões que conduzem a uma mudança de lógica de Poder Local para Governação Local, uma vez que dificilmente se conseguem alcançar os resultados esperados no âmbito apenas de uma entidade.

A lógica de Governação em Rede apresenta uma nova solução baseada na externalização, na diferenciação e na fragmentação e pressupõe uma articulação entre entidades públicas e privadas que se mobilizam em torno de um objectivo comum para alcançar determinado resultado, ou seja, encontra-se assente num processo de mediação e negociação enquanto o modelo burocrático tem como base a aplicação de leis num determinado espaço físico (Neves, 2010).

Pretende-se que todos colaborem, que trabalhem em comum, para o desenvolvimento que favorece todos, de forma sustentada, integrada e harmoniosa, ou seja, só se consegue a

satisfação das expectativas e necessidades de todos, sem comprometer o futuro que também é de todos, se todos colaborarem.

Atendendo a que não existe uma relação hierárquica entre os vários cidadãos e organizações tem que se descobrir uma forma que conduza à coordenação de todos com o intuito de alcançar a satisfação de necessidades de forma sustentada, integrada e harmoniosa.

A aposta é sobretudo na flexibilidade e no comprometimento dos seus membros (Neves, 2010).

Para Castells (2002, p. 607) “as redes constituem a nova morfologia das sociedades e a difusão da sua lógica modifica substancialmente as operações e os resultados dos processos de produção, experiência, poder e cultura. Embora, a organização social, sob a forma de rede, tenha existido noutros tempos e lugares, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece as bases materiais para a expansão da sua penetrabilidade em toda a estrutura social”.

No entanto, sabemos que não é fácil os cidadãos e as organizações colaborem para a comunidade tendo em conta que existem diferentes opiniões, necessidades e expectativas, por isso, resta-nos saber de que forma o vão fazer e como se vão relacionar.

2.4. MODELO DE GOVERNAÇÃO EM REDE NUM MUNICÍPIO

O modelo de governação em rede permite formas de colaboração entre organizações mais flexíveis e informais e permite também a colaboração de várias entidades na resolução de um mesmo problema.

Para Frey (2003, p. 165), “faltam estruturas e instituições de governança local apropriadas para estimular a acção colectiva e articular os diferentes actores locais em torno de objectivos comuns de desenvolvimento local”.

Por isso, Kissler e Heidemann (2006) defendem a importância da transição de um Estado gestor para um Estado cooperativo, ou seja, de um Estado que influencia a sociedade para um Estado que actua em conjunto com esta.

Não é fácil responder no âmbito de apenas uma organização, por isso, ao nível externo, interessa saber como se relacionam as várias entidades, para poder dar uma resposta conjunta, envolvendo todos os interessados.

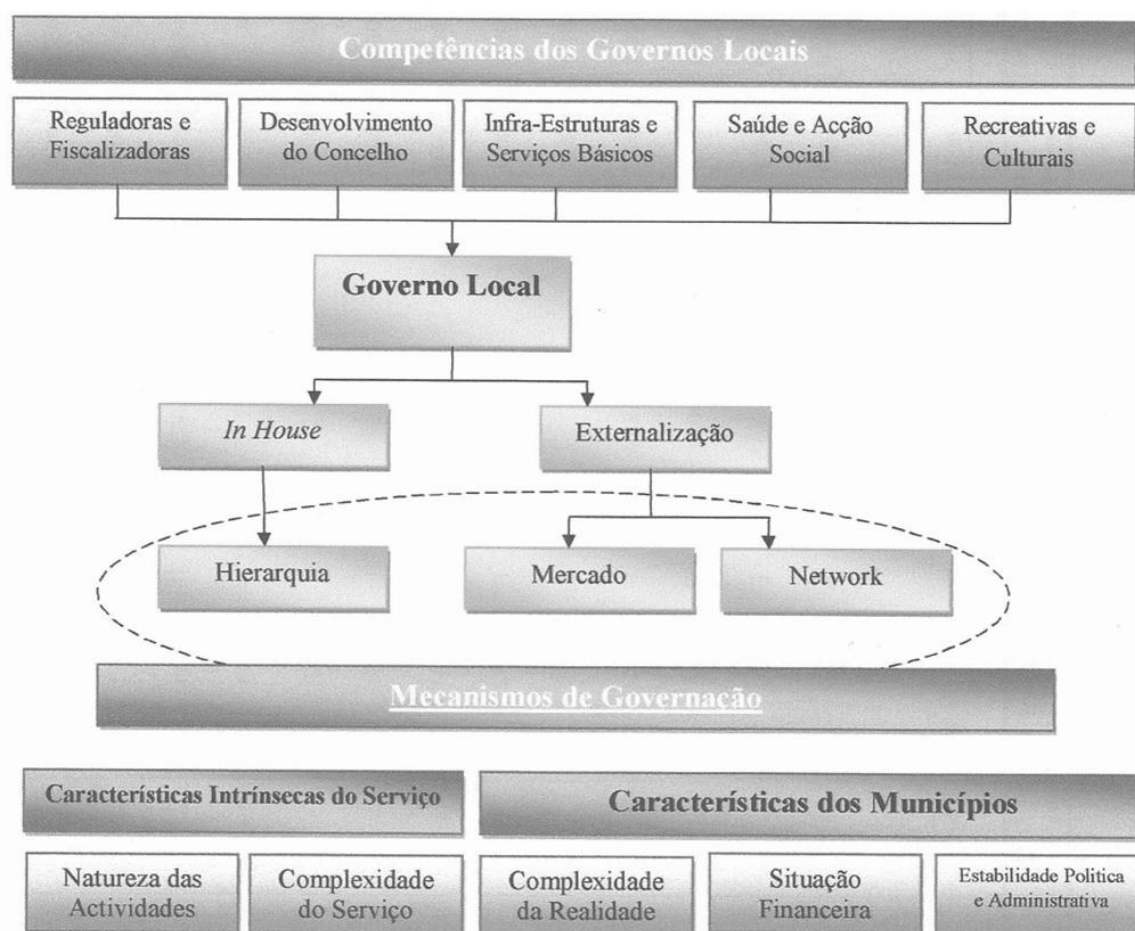
Na Administração Local o modelo organizacional que se adequa ao funcionamento interno não terá que ser exactamente o mesmo que se adequa ao funcionamento externo.

Neste estudo, interessa-nos o funcionamento externo, apesar do funcionamento interno também influenciar na capacidade de resposta da organização. No entanto, o que aqui está em causa é garantir respostas sustentadas, integradas e harmoniosas, que podem não ser produzidas pela Administração Local, mas que devem ser garantidas por esta.

Deixa de existir uma distinção clara entre hierarquia, mercado e sociedade para passar a uma articulação entre todos (Kissler e Heidemann, 2006).

Rodrigues (2009, p. 151) apresenta um modelo de análise (Figura 1) onde de 42 actividades se propõe verificar “quais as asseguradas por soluções *in-house* e quais as externalizadas”.

Figura 1 - Modelo de Análise



Fonte: Rodrigues (2009, p. 151).

No entanto, a estrutura organizacional em rede apresenta-se ainda complexa, uma vez que privilegia as relações inter-organizacionais facto que na Administração Local ainda se encontra pouco explorado. Até então, o modelo organizacional apenas tinha em linha de conta a própria organização, torna-se por isso importante analisar as relações em rede.

2.4.1. CARACTERÍSTICAS DAS RELAÇÕES EM REDE

Uma rede é constituída por um conjunto de actores em torno de valores e interesses partilhados, ou seja, com um objectivo comum. No entanto, individualmente, tem objectivos e ambições diferentes sendo necessário através da negociação e do consenso, fazer ajustamentos mútuos.

Segundo Cross e Thomas (2010, p. 191) “mais importante que o número de relacionamentos que estabelecem é a forma como as suas crenças e comportamentos geram relacionamentos de elevada qualidade”.

A actuação em rede pressupõe um reforço da cultura da participação, de complementaridade (Neves, 2010) e também direitos, responsabilidades e tomada de decisões (Marteleto, 2001). As relações baseiam-se em relações de confiança, compromisso e ajustamento mútuo e caracterizam-se pela reciprocidade, negociação e pela interdependência (Araújo, 1998).

Araújo (1998, p. 7) defende que as relações em rede “requerem novas competências em áreas como a discussão de soluções, negociação, gestão conflitos, articulação de interesses, a procura de consensos, o exercício da influência, a capacidade de lidar com ambiguidade, com a incerteza e a mudança e ver os problemas como oportunidades e desafios”.

“O conceito de rede inter-organizacional pressupõe sempre a existência de entidades que se posicionam como nós da rede e conexões ou ligações entre estes nós” (Neves, 2010, p. 203). Para Loiola e Moura (1997, p. 55) “o termo rede denota comummente a ideia de fluxo e de circulação”.

Não existe uma relação hierárquica entre as várias entidades que constituem a rede. Cada entidade tem a sua autonomia. Pertencem a esta rede porque detém um objectivo comum seja ele qual for e, permanecem enquanto se mantiver a prossecução desse objectivo.

2.4.2. CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE UMA REDE

A criação de uma rede inicia-se pela identificação de um problema/necessidade. Posteriormente pela identificação de entidades que tenham objectivos comuns e que possam contribuir para a solução do problema/necessidade.

O próximo passo será contactar estas entidades/organizações, a quem se chamam actores, se estão interessados em participar na rede.

Segundo Araújo (1998, p. 7) “Cada actor no sistema partilha normas e um interesse mútuo. Cada um no sistema ganha se mantiver a *network* activa.” A eficiência da rede depende da conduta de cada participante e do tipo de interacção.

A rede pode ser constituída por mais ou menos actores, no entanto, seja como for, os actores são autónomos não existindo qualquer relação hierárquica. Como já vimos, a forma como se relacionam os actores é na base da confiança.

Contudo, existe necessidade de saber quem garante o todo, depois de identificadas as partes (os actores), uma vez que todos se encontram ao mesmo nível, ou seja, não existe relação hierárquica. O que precisamos saber é quem coordena e de que forma.

Parece-nos que a Administração Local detém um papel privilegiado, uma vez que se trata de uma entidade pública cuja missão é garantir o desenvolvimento sustentado, integrado e harmonioso do Concelho.

Esta coordenação deve ser feita através de comunicação interna, num processo de negociação e mediação constante.

Para Neves (2010, p. 204) a coordenação faz-se através da cultura comum, “pelas relações de confiança entre os actores, e não pela unidade de comando própria das relações hierárquicas ou pelo preço, própria das relações de mercado”. Ainda segundo a mesma autora a criação e manutenção de redes implica “a necessidade de desenvolver uma linguagem comum, a disseminação democrática da informação e o estabelecimento de regras explícitas” (Neves, 2010, p. 206).

A manutenção da rede pressupõe a manutenção das ligações inter-organizacionais através da preservação do relacionamento no tempo e a contribuição de cada participante (Araújo, 1998). Para Araújo (1998, p.7) “a conduta de cada participante e o tipo de interacção emergente no sistema vai influenciar a eficiência da *network*”.

Cross e Thomas (2010) alertam para o facto de as redes serem dinâmicas, a sua manutenção pressupõe adaptação constante ao meio envolvente tal como uma organização.

2.4.3. ACTORES

Os actores podem ser cidadãos, organizações públicas e privadas, locais, nacionais ou internacionais, com ou sem fins lucrativos.

Existem várias formas de integrar a rede. Pode ser por convite, candidatura ou por contacto demonstrando interesse em fazer parte da rede.

Todas as decisões são tomadas por consenso, uma vez actuam em grupo, onde são vários os participantes (Araújo, 1998).

2.4.4. VANTAGENS E RISCOS DE UMA REDE

Tal como em qualquer outro modelo existem vantagens e riscos que devem ser analisados e ponderados.

Vantagens da actuação em Rede

A actuação em rede permite a existência de várias entidades na resolução de um problema/necessidade identificado. Esta conjugação de esforços favorece a redução de custos porque permite um aumento de recursos disponíveis e o envolvimento mais eficaz das partes interessadas que é essencial para a resolução dos problemas (Beach, 2008). Para Costa (2005, p. 144) “o dinamismo e a capacidade de um centro urbano de crescer e de se desenvolver deixam de estar condicionados pela dimensão física imediata, para o passar a estar muito mais pela capacidade e qualidade dos seus relacionamentos que estabelece com os outros centros urbanos e territórios”.

O relacionamento de várias entidades proporciona também o aumento e transferência de informação e conhecimento e a partilha do risco.

Riscos da actuação em Rede

Mas o funcionamento em rede também apresenta riscos que devem ser cuidadosamente analisados, a começar pela dificuldade na criação e manutenção das mesmas:

“As maiores dificuldades na criação e manutenção de redes residem na forma como é estabelecida a partilha de recursos, na forma como a informação é partilhada e na forma como é aferida a partilha

de resultados, o que implica a necessidade de desenvolver uma linguagem comum, a disseminação democrática da informação e o estabelecimento de regras explícitas” (Neves, 2010, p. 206).

Pelo facto da rede ser constituída por vários actores pressupõe uma coordenação, no sentido, de articular a acção das diferentes organizações ou entidades que constituem a rede para que se evitem sobreposições, redundâncias, falta de consenso, desresponsabilização e ou valorização dos interesses privados em detrimento dos objectivos comuns.

Um dos participantes, ou seja, um dos actores deve exercer funções e ser reconhecido pelos restantes como líder, para que fique salvaguardada a questão da coordenação, a mediação, negociação e gestão de conflitos.

Para Araújo (1998, p. 12) “a fragmentação, quando a autoridade é dividida, levanta o problema da coordenação e interdependência inter-organizacional” e “acções individuais para explorar oportunidades vão minar a confiança entre os participantes reduzindo o nível de eficiência dos resultados do sistema” (Araújo, 1998, p. 7).

A constituição da rede por vários actores, onde cada um contribui para os resultados, apresenta um outro risco, a dificuldade na atribuição de responsabilidades.

Para o bom funcionamento e manutenção da rede é essencial assegurar a comunicação entre os actores, para que se verifique circulação de informação.

Um outro risco provável no caso de inexistência de coordenação é a dispersão de recursos.

As relações em rede introduzem novas formas de trabalhar e agir, tornando-se vital o reforço e a sensibilização para a cultura de participação e para novas competências.

3. OS MUNICÍPIOS: PASSADO E PRESENTE

Nas várias épocas os serviços públicos nem sempre se organizaram da mesma forma resultado dos interesses e necessidades sentidas.

3.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Ao nível local, ao longo da história, épocas houve em que nem sequer existem registos de algum tipo de organização local e noutras, o conceito, a estrutura e conteúdo da sua actividade diverge do conceito actual Concelho/Município.

Se recuarmos no tempo, na Antiguidade Oriental, nas civilizações mediterrâneas e do Médio Oriente, segundo Freitas do Amaral *et al.* (2009, p. 52), do terceiro ao primeiro milénio a.C., não são conhecidas “fórmulas de administração local autárquica, nem existem garantias dos particulares face à Administração”.

Na tabela 3, verificamos que também na Antiguidade Clássica, no Estado Grego, não existiram formas de Administração Local. As garantias individuais face ao Estado são reduzidas (Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

Tabela 3 - Formas de Governo Local do Estado Oriental ao Estado Liberal

	Estado Oriental Civilização Mediterrânea e do Médio Oriente	Estado Grego Antiguidade Clássica	Estado Romano Antiguidade Clássica	Estado Medieval Idade Média	Estado Moderno		
					Estado Corporativo	Estado Absoluto	Estado Liberal
Época	Terceiro ao primeiro milénio a.C.	Século VI a.C. ao Século III a. C.	Século II a. C. ao Século IV	Século V d.C. ao Século XV	Finais Séc. XV, Séc XVI e princípio Séc. XVII	Século XVII até meados Século XVIII	Final Século XVIII, Séc. XIX e primeira metade Séc. XX
Estado	Unitário	Cidades-Estado	Uno, pleno e forte	Descentralização política	Fortalecimento do poder real. Dualidade política Rei – Ordens	Centralização completa do poder real	Sistema de Governo representativo e Parlamento Partidos políticos Subordinação do Estado à Lei
Regime	Autoritário ou totalitário Monarquia Teocrática	Democracia em Atenas Ditadura em Esparta	Da Monarquia à República e desta para o Império	Monarquia	Monarquia	Monarquia	Monarquia Aparecimento da República
Formas de Governo Local	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

É com o Estado Romano que se verifica o reforço das garantias individuais face ao Estado, onde se estende a cidadania a todos os habitantes do império e se permite a progressiva inserção de todas as classes sociais na vida política (Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

É nesta época, com o Cristianismo que surge a noção de pessoa e do primado da dignidade da pessoa humana e a distinção entre o direito público e o direito privado (Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

São os romanos que introduzem o conceito de *municipium* “cidade indígena¹³ acolhida na comunidade romana, que se regia pelas leis romanas mas que se administrava a si própria, com larga autonomia administrativa e financeira” (Freitas do Amaral *et al.*, 2009, p. 57).

Os Municípios, instituições distintas do Estado, eram regulados pelo direito privado e podiam “comprar, vender, possuir, estar em juízo” porque possuíam capacidade jurídica para os fazer (Freitas do Amaral *et al.*, 2009, p.58).

A gestão municipal era fiscalizada por inspectores imperiais, que se chamavam correctores.

O território da Península Ibérica anteriormente ocupado pelo Império Romano foi durante o século V e VI conquistado por povos bárbaros vindos da Europa Central. A sociedade medieval Portuguesa tem o seu início no período de ocupação Visigótica.

Na sociedade Visigótica, Saraiva (2011) refere que o proprietário nobre era guerreiro de profissão e acompanhava normalmente o Rei na guerra, por isso muitas vilas ficavam sem senhor. “Era este o cenário nos primeiros tempos da nacionalidade Portuguesa” (Saraiva, 2011, p. 286).

Durante o Estado Medieval vários factores proporcionaram o aparecimento de governo local, como comunidades locais formadas com base em laços de vizinhança, os concelhos de vizinhos, sobretudo devido à necessidade de resolver problemas colectivos normalmente relacionados com exploração económica, como o pasto colectivo, fabricação do vinho e armazenamento de cereais; a justiça; a defesa; a construção de estradas e caminhos; gestão de baldios e a regulamentação de feiras e mercados, aliado ao facto de se fazer sentir o enfraquecimento do poder central e a dispersão do povoamento (Saraiva, 2011; Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

¹³ Para Saraiva (2011) as povoações indígenas dividiam-se em dois tipos: livres e estipendiárias. São livres aqueles que se submetiam e estipendiários os que resistiam e eram dominados (o estipêndio era o imposto que tinham de pagar para continuarem nas suas terras).

Esta nova forma de exercício da autoridade popular local nasce da reunião dos habitantes da aldeia.

Para Figueiredo Dias e Oliveira (2005, p. 16), a “administração municipal” era a administração autónoma das cidades e apresentava “formas incipientes de racionalização de tarefas administrativas”.

Era a Igreja Católica quem se preocupava com o colmatar de necessidades de saúde (assistência e hospitalares) e ainda de cultura e educação.

Figueiredo Dias e Oliveira (2005, 18) refere que a transição para o Estado Moderno se baseia numa “linha centralizadora e racionalizadora”, ou seja, a concentração crescente de poderes do Rei, a autonomização do poder político perante a igreja e uma melhor organização.

No final do século XV, as Ordens Afonsinas foram a primeira compilação escrita de direito público onde constavam normas referentes à Administração Local.

O Estado Moderno surge do século XVI ao século XX e foi assim chamado por possuir características que segundo Freitas do Amaral *et al.* (2009, p. 62) são da “Idade Moderna e Contemporânea” e que se “define pelo aparecimento do próprio conceito de Estado na acepção que hoje tem”.

Na Monarquia tradicional o Rei exercia tarefas relacionadas com a guerra, a justiça, a cunhagem da moeda, o lançamento de impostos e os negócios com o exterior, relegando as outras tarefas, consideradas de menor importância, à Administração Local. “Nos concelhos, as câmaras eram presididas por juizes da terra, eleitos, ou por juizes de fora, nomeados pelo Rei, em clara interferência na autonomia municipal” (Freitas do Amaral *et al.*, 2009, p. 64).

Após os descobrimentos segundo Saraiva (2011, p. 286) os municípios viram a sua autonomia reduzida a “pouco mais que questões de vizinhança”, sobretudo durante o período do Estado Absoluto, onde imperava a monarquia absoluta, ou seja, a centralização completa do poder real.

Em Portugal a Revolução Liberal de 1820 foi fortemente influenciada pela Revolução Francesa e fez surgir um sistema administrativo reestruturado.

Para Figueiredo Dias e Oliveira (2005), a época histórica conhecida por época liberal deve-se a dois princípios: o princípio da separação dos poderes¹⁴ e o princípio da legalidade da Administração¹⁵.

Freitas do Amaral *et al.* (2009) e Saraiva (2011) referem que também no poder local se fazem sentir alterações.

Como podemos constatar da análise da tabela 4, a questão que ainda hoje subsiste entre a centralização e descentralização não é recente. Foi tema de debate constante durante o século XIX resultando em sucessivas alterações legislativas.

Tabela 4 - Reformas Administrativas Relativas ao Poder Local

Autor da reforma	Ano	Características	Centralização/descentralização
Mouzinho da Silveira	1832	O poder central nomeava os seus representantes e eram estes que realmente governavam. Os corpos eleitos tinham uma posição secundária de cooperação	Centralização
Passos Manuel	1836	Extinção de 466 Concelhos. Porque as pequenas povoações onde não existiam recursos nem gente instruída não podiam funcionar governos locais (Saraiva, 2011).	Descentralização
Costa Cabral	1842		Centralização
Rodrigues Sampaio	1878	Os órgãos eleitos para os Municípios tinham competências extensas, que incluíam o poder de lançar impostos.	Descentralização
	1886	Novo Código centralizador, que segundo Saraiva (2011, p. 287), trás “o descalabro da administração camarária”	Centralização
Período Republicano 1910 – 1973		Continuam as contradições e experiências entre centralização e descentralização, mas resultado da nova organização do Estado que instituiu a centralização da receita e da despesa, as autarquias passaram a viver de subsídios e comparticipações, ficando assim sem recursos próprios. Deixa de existir a partir desta data a verdadeira independência do poder local (Saraiva, 2011).	

Fonte: Elaboração própria.

¹⁴ “O poder do Estado tinha de estar separado por diversos centros organizatórios, mas que evoluiu rapidamente para a afirmação da preponderância do Parlamento sobre os outros poderes estaduais, convertendo-se este órgão no centro do Estado” (Figueiredo Dias e Oliveira, 2005, p. 20).

¹⁵ Subordinação da Administração à lei.

Com o Estado Liberal surge a necessidade de novos “serviços públicos de carácter cultural e social (ensino secundário, saúde, assistência aos pobres e indigentes)” (Freitas do Amaral *et al.*, 2009, p. 79). Sente-se também nesta altura um forte investimento nas obras públicas, sobretudo na rede nacional de comunicação.

Com o crescimento das cidades e o progresso do urbanismo, surgem serviços públicos normalmente desenvolvidos pelas autarquias locais, como “a distribuição ao domicílio de água, gás e electricidade e os transportes colectivos urbanos” (Freitas do Amaral *et al.*, 2009, p. 79).

Desde a reforma do Código Administrativo introduzida por Marcelo Caetano (1936-1940) e até 1974, a centralização instituída limitou o poder local a tal ponto que Bilhim (2004, p. 10) refere “o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo”.

Em 1974 com a implantação do regime democrático voltou a instituir-se a descentralização e a autonomia municipal e os órgãos autárquicos passaram a ser eleitos pelos cidadãos.

3.2. MODELOS ORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Tal como na maioria das organizações públicas, também nos Municípios o seu modelo de organização e a sua actividade se orientam pelos princípios do modelo burocrático de organização.

Aqui a lógica de Administração Pública consiste numa lista exaustiva de atribuições e competências que se encontram pré-determinadas num conjunto de diplomas jurídicos (Lei Orgânica, Leis e Decretos Leis), no entanto, perante as novas exigências da sociedade tornou-se insuficiente. Hoje os cidadãos não aceitam respostas como “não fazemos porque não é da nossa competência, logo não é da nossa responsabilidade”.

A resposta a novas exigências colectivas traduz-se em novos desafios para o Poder Local, que deve possuir a flexibilidade suficiente para se adaptar à realidade.

Por isso a burocracia é muitas vezes responsabilizada pelos problemas de funcionamento da Administração Pública, “o espírito normativista e funcionalista se impuseram, retirando flexibilidade, responsabilização e rapidez ao seu funcionamento” (Neves 2010, p. 185).

É crescente, ao longo dos tempos, a responsabilização dos Governos Locais em relação às suas populações.

Os domínios de actuação dos municípios evoluíram da criação de infra-estruturas e serviços básicos, como água, electricidade, estradas e saneamento para uma complexidade de áreas.

Actualmente, os Municípios têm atribuições¹⁶ em áreas tão diversas como: energia; transportes e comunicação; equipamento rural e urbano; educação; património; cultura e ciência; saúde; tempos livres e desporto; habitação; acção social; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa. Resultado de um processo de descentralização da gestão da Administração Central para os Municípios, e da complexidade das necessidades que se fazem sentir.

Com o aumento de solicitações, a capacidade financeira é posta em causa, tendo em conta a tentativa de resposta no âmbito de uma única organização. Assiste-se por isso, a uma transformação do papel do Estado e não à sua diminuição (Fonseca e Carapeto, 2009).

A actuação em rede, convida todos os actores existentes na comunidade a colaborar na resolução de um problema, aumenta a capacidade de resposta e vem colmatar o problema de ser uma única entidade a assegurar toda a produção e prestação de serviços. Se cada entidade colaborar na sua área é muito diferente de ser uma única organização a possuir todas as valências.

Com o franco desenvolvimento da tecnologia e dos sistemas de informação, o problema da transmissão da informação encontra-se ultrapassado.

No entanto, para que funcione é necessário que se conheça a fundo o Concelho para que a resposta seja a adequada às necessidades e que se garanta a articulação entre as entidades que constituem a rede.

¹⁶ Artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

4. METODOLOGIA DE ESTUDO

Pretende-se com o presente estudo definir o Modelo de Governação em Rede do Concelho de Óbidos, tendo como objecto identificar o modelo de governação adequado ao desenvolvimento sustentado do Concelho.

Adoptando uma metodologia de estudo de caso e, tendo em atenção o tipo de informação que se pretende aceder utiliza-se uma combinação de técnicas de recolha profunda e sistemática.

Deste modo, é essencial a utilização de técnicas documentais clássicas, através da pesquisa bibliográfica, utilizando como método de análise da informação, a análise de conteúdo incidindo sobre obras literárias, artigos científicos, legislação, protocolos, regulamentos, censos, programas e relatórios de actividades e técnicas não documentais como a entrevista.

4.1. ESTUDO DE CASO - CONCELHO DE ÓBIDOS

Dada a complexidade da informação a aceder, o estudo foi efectuado em contexto real, através do estudo de caso do Concelho de Óbidos.

Justifica-se a aplicação deste método de investigação no pressuposto de que se necessita de uma apresentação rigorosa de dados empíricos baseados em evidências quantitativas e qualitativas:

- Documentos diversos (obras literárias, artigos científicos, legislação, protocolos, regulamentos, programas e relatórios de actividades);
- Dados estatísticos (Censos 2001 e 2011 – dados preliminares) e
- Entrevista.

O estudo de caso do Concelho de Óbidos inicia-se pela caracterização do Concelho para analisar aspectos históricos, geográficos, demográficos, económico-sociais, culturais e ambientais. Para o efeito recorre-se a documentos e dados estatísticos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística. Contudo, apenas se encontram disponíveis dados preliminares referentes a 2011, pelo que, os restantes dados se referem ao anterior recenseamento, 2001.

De seguida efectua-se a caracterização da Administração Local através da identificação do meio envolvente transaccional e contextual, factores críticos de sucesso, papel da Autarquia, missão, visão, objectivos estratégicos e evolução dos modelos organizacionais.

A próxima fase é a construção do modelo de Governação em Rede baseado na análise de cinco redes.

Das redes já implementadas no Concelho foram escolhidas as seguintes: Rede Social; Melhor Idade – Rede Municipal de Centros de Dia e de Convívio; Rede ECOS – Energia e Construção de Sustentáveis; Óbidos - Rede de Investigação, Inovação e Conhecimento e Rede de Clusters Criativos – URBACT II. O motivo tem a ver com o facto de abrangerem diferentes âmbitos: social, ambiental, cultural e económico.

Com o objectivo de analisar as características das redes, as dificuldades de funcionamento e o seu valor acrescentado, para além de dados secundários como documentos, torna-se necessário proceder à recolha de dados primários para aceder a dados mais complexos que dificilmente se obtêm apenas com dados secundários, como por exemplo, dados sobre o relacionamento entre os actores da rede. Para o efeito foi escolhida a entrevista.

As entrevistas serão abertas e padronizadas, baseadas num guião (Anexo I) composto por questões previamente definidas e formuladas com uma sequência rígida.

Depois de elaborado o guião de entrevista foi efectuado o pré-teste em Julho de 2011, de onde resultou uma pequena alteração introduzindo mais três questões:

- Casos concretos de dificuldade de relacionamento, ou de tomada de decisões;
- Soluções a propor para um melhor funcionamento;
- Alargamento deste modelo (trabalho em rede) a outras áreas/objectivos.

Foi efectuada uma entrevista a um representante de um parceiro de cada rede, totalizando cinco entrevistas.

A análise da informação obtida foi tratada através do método qualitativo de análise de conteúdo comparando as principais características de cada rede.

5. CARACTERIZAÇÃO DO CONCELHO DE ÓBIDOS

Em tempos de mudança onde as exigências da sociedade são crescentes, a Administração Local, pela proximidade que tem com os cidadãos é a mais visada e aquela que tem que possuir uma estrutura muito flexível e bem organizada para conseguir através dos recursos que possui e da sua capacidade de inovação, acelerar os procedimentos tornando as decisões rápidas, eficazes e eficientes, de forma a emitir uma resposta num curto espaço de tempo, que seja considerada adequada por aqueles que a solicitam.

Na tentativa de introdução do conceito de gestão, deixando para trás as redutoras atribuições e competências, procuram-se adoptar estratégias com base nas potencialidades e nos recursos existentes. Neste contexto, “estratégia é frequentemente conotada como a formulação e um plano que reúne, de uma forma integrada, os objectivos, políticas e acções da organização com vista a alcançar o sucesso” (Freire, 1997, p. 18).

Na Administração Local, como em qualquer organização, também se ambiciona alcançar o sucesso, entendido aqui, como um processo de adaptação da organização às mutações do meio, permitindo-lhe atingir os objectivos estratégicos estabelecidos.

Resta-nos pois perceber quais são afinal os factores que determinam o sucesso de uma organização. Freire (1997) argumenta, que apesar de não ser pacífico o seu conceito, existem quatro critérios aceites pela generalidade dos gestores: sobrevivência a longo prazo, crescimento sustentado, rentabilidade adequada¹⁷ e capacidade de inovação.

Para Câmara, Guerra e Rodrigues (2010), as situações de insucesso resultam da falta de adequação da acção ao meio, ou seja, da capacidade de reajustar e actuar rapidamente e de forma eficaz, tendo em conta as características do próprio meio.

Assim, quando se acusa os serviços públicos da falta de capacidade de resposta é porque não se verificou flexibilidade suficiente para rapidamente se adaptar as respostas às solicitações.

Tendo em conta que os recursos são escassos face aos desafios/necessidades da comunidade, a Administração Local tem que apostar na eficiência, eficácia, inovação, criatividade e pro-actividade para tirar o melhor partido dos recursos disponíveis de forma integrada com outras entidades.

¹⁷ Tendo em conta que as organizações públicas não têm fins lucrativos, aqui a rentabilidade adequada significa conseguir captar receitas próprias para assegurar a sobrevivência a longo prazo e sobretudo o crescimento sustentado.

Face ao exposto, é essencial fazer a análise estratégica, ou seja, conhecer as características do Concelho, fazer a análise do meio envolvente, contextual e externo, para se definir uma estratégia de intervenção, tendo em conta, os domínios de actuação, os recursos e os resultados pretendidos.

5.1. ANÁLISE DO CONCELHO

Os cidadãos sentem necessidades colectivas e esperam a sua satisfação, contudo, as características dessas necessidades serão sempre influenciadas por vários factores, entre os quais, a circunscrição territorial onde se inserem.

O poder local próximo das populações tem outra sensibilidade na resolução das suas necessidades e os cidadãos tem mais facilidade em exigir responsabilidades.

Só através do conhecimento real do território onde se insere a Administração Local pode minimizar os seus pontos fracos e tirar partido dos seus pontos fortes.

Para proceder à caracterização pretende-se iniciar com a referência aos aspectos históricos, geográficos, naturais, económico-sociais, culturais e ambientais de Óbidos.

5.1.1. INCURSÃO HISTÓRICA

A designação de Óbidos conforme defende Botelho (1996, p. 19), “parece derivar das palavras latinas –ob-id-os devido à boca ou braço de mar que outrora chegava à Vila”¹⁸, no entanto, existe também quem defenda que resulta da palavra «oppidum».

Apesar da dificuldade em atribuir uma data concreta à origem de Óbidos, os vestígios encontrados pelos arqueólogos no Outeiro da Assenta permitem supor que remonta ao período Neolítico.

Para Botelho (1996, p. 19), “remotos escritores, entre os quais o autor da «Corografia Portuguesa» atribuem a fundação do futuro «castro» aos turdulos e celtas por volta do ano de 308 a. C., que o fortificaram e rodearam de valentes muralhas”.

¹⁸ “Há, porém, quem considere pueril esta etimologia assim como outras, porventura mais fantasiosas, inclinando-se a maioria pela sua edificação sobre os alicerces de um «oppidum» luso-romano [cidade fortificada]” (Botelho, 1996, p. 19).

É visível a influência dos romanos, no entanto, o domínio de outros povos como os “Alanos, Suevos, Godos e Árabes” baseia-se em conjecturas, conforme afirma Botelho (1996, p. 19), uma vez que Óbidos seria um local de passagem.

Em 11 de Janeiro de 1148 D. Afonso Henriques conquista Óbidos ao Árabes.

Ainda para Botelho (1996) são escassos os registos sobre a organização local, contudo, o autor defende que seria um Concelho Rural constituído por uma organização de moradores muito semelhante às restantes povoações da Idade Média.

A primeira carta de foral¹⁹ foi atribuída à Vila por D. Sancho I em 1195, modificada posteriormente pela Casa das Rainhas²⁰ e em 20 de Agosto de 1513, D. Manuel I atribuí novo foral a Óbidos.

Em Óbidos até 1834, coexistiram os níveis de poder Municipal e o Central²¹ acrescido de um outro, o Senhorial exercido pela Rainha que detinha realmente a jurisdição do Concelho.

O Concelho de Óbidos, como relata Botelho (1996, p.81), “no alvorecer do reino era dos mais importantes e extensos”, “com o rodar dos tempos e sua natural evolução, Óbidos viu os seus termos reduzidos, constringido a ceder terras e privilégios a favor dos que hoje são seus Concelhos limítrofes”²² (Botelho, 1996, p. 81).

5.1.2. ASPECTOS GEOGRÁFICOS

A análise dos aspectos geográficos permite identificar os recursos existentes, tendo em conta, a circunscrição territorial onde se insere o Concelho de Óbidos.

¹⁹ Para Botelho (1996, p. 71), “os forais eram assim documentos em que se estabeleciam e descriminavam obrigações, direitos e privilégios dos habitantes do concelho, sobretudo no que se refere à vida fiscal e judicial”.

²⁰ D. Dinis “concedeu por carta régia o senhorio da Vila, como prenda de casamento – propter nuptias -, juntamente com outras vilas e castelos, a sua mulher, a Rainha Santa Isabel ficando desde então pertença da «Casa das Rainhas», até 1834, em que foi extinta” (Botelho, 1996, p. 21).

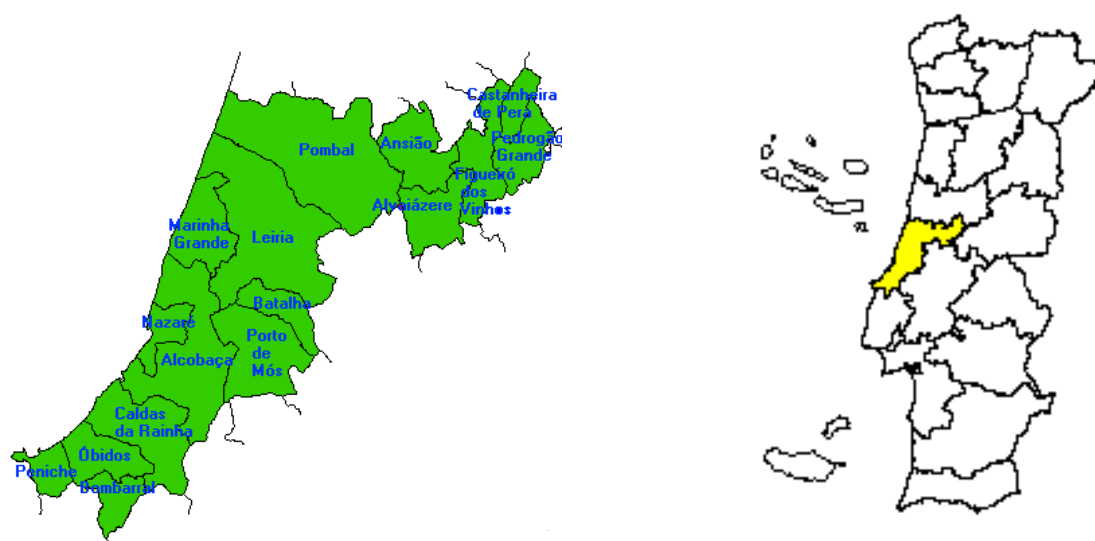
²¹ Representantes do Rei no Município.

²² Segundo Botelho (1996) desde o tempo do reinado de D. Pedro I que os sucessivos ordenamentos do Reino foram diminuindo as terras pertencentes ao Concelho. Pertenciam inicialmente ao Concelho de Óbidos as seguintes Freguesias: “A dos Francos, A dos Negros, Amoreira, Alguber, Alvorninha, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Carvalhal Benfeito, Carvalhal de Óbidos, Cercal, Couto, Figueiras, Landal, Moita dos Ferreiros, Moledo, Peral, Pero Moniz, Reguengo Grande, Roliça, Salir de Matos, Salir do Porto, S. Maria de Óbidos, S. Bartolomeu, S. Gregório, S. João Baptista do Mocharro, S. Pedro de Óbidos, S. Tiago de Óbidos, S. Tomé das Lamas, Serra do Bouro, Sobral da Lagoa, Tornada, Vau, Vermelha, Vidais e Vilar” (Botelho, 1996, p.81). Actualmente é constituído por nove Freguesias: A dos Negros, Amoreira, Gaeiras, Olho Marinho, Óbidos S. Maria, Óbidos S. Pedro, Sobral da Lagoa, Usseira e Vau.

Localização

O Concelho de Óbidos localiza-se no litoral de Portugal, na região Centro²³, NUT III do Oeste, pertence à comarca das Caldas da Rainha e ao Patriarcado de Lisboa e faz parte do Distrito de Leiria²⁴. Encontra-se delimitado a Norte e a Este pelo Concelho de Caldas da Rainha, a Sul pelo Concelho do Bombarral, a Oeste pelo Concelho de Peniche e estende-se até ao Oceano Atlântico.

Figura 2 - Distrito de Leiria



Fonte: Associação Nacional de Municípios Portugueses.

A área total do Concelho é de 142 Km² distribuídos por nove freguesias: A dos Negros, Gaeiras, Olho Marinho, Óbidos Santa Maria, Óbidos S. Pedro, Sobral da Lagoa, Amoreira, Vau e Usseira.

Clima

O clima na região é mediterrâneo e caracteriza-se por invernos suaves, verões quentes e secos, com amplitudes térmicas moderadas.

A precipitação ocorre normalmente no Outono e Inverno.

²³ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86, de 26 de Março, estabeleceu três níveis de Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), definidos no Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro:

Nível I — constituído por três unidades, correspondentes ao território do continente e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;

Nível II — constituído por sete unidades, das quais cinco no continente e ainda os territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e a Madeira);

Nível III — constituído por 30 unidades, das quais 28 no continente e 2 correspondentes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

²⁴ Em Portugal a organização administrativa territorial é constituída por 18 distritos.

Património Natural

O Concelho de Óbidos insere-se num contexto geo-morfológico diversificado. Localiza-se a Sudeste da Serra de Montejunto e estende-se por terras planas até ao Oceano Atlântico, dominado pela lagoa de Óbidos que constitui o seu principal elemento hidrográfico, apresentando por isso um microclima característico.

As principais linhas de água são os rios Real, Arnóia e Cal.

Sendo sobretudo uma região agrícola a paisagem é dominada por vinha, árvores de fruto e campos hortícolas.

Acessibilidade

Óbidos é um Concelho com grande acessibilidade resultado da sua localização geográfica aliada às importantes vias de comunicação (EN 8, A8, A15 e IP6) que ligam Óbidos ao Norte, ao Sul, a Este e a Oeste de Portugal.

Figura 3 - Óbidos – Ligações por Auto-estrada



Fonte: Município de Óbidos.

5.1.3. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

A caracterização do perfil demográfico da população torna-se essencial, de forma a adaptar a acção aos seus destinatários e a adoptar políticas correctivas caso se torne necessário.

População

O perfil demográfico do Concelho de Óbidos apresenta uma população envelhecida, com grau de instrução baixo, com tendência para o aumento do número de residentes a partir de 2001.

Segundo os Censos de 2011 do Instituto Nacional de Estatística, a população total residente do Concelho é de 11 689 habitantes, divididos pelas nove Freguesias (Tabela 5).

Tabela 5 - População Residente e População Presente - Centro (NUTS III e Municípios)

Zona Geográfica	2001						2011 (Dados preliminares)					
	População						População					
	Residente			Presente			Residente			Presente		
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M
Óbidos	10 875	5 398	5 477	10 682	5 297	5 385	11 689	5 691	5 998	11 801	5 720	6 081

Fonte: Adaptado INE (2011, p.111).

A densidade populacional²⁵ é de 82,32 hab/km² (Tabela 6), sendo a população do sexo masculino de 5 691 habitantes e do sexo feminino de 5 998 habitantes (Tabela 5).

Tabela 6 - Densidade Populacional

Designação	Ano	
	2001	2011
Área Total (Km2)	142	142
População Residente (Total)	10 875	11 689
Densidade Populacional (Hab/Km2)	76,5	82,32

Fonte: Elaboração Própria.

Da análise global da população residente em 2001 segundo os grupos etários (Anexo III) destacam-se as seguintes situações:

- Dos 10 875 residentes em 2001, 8 945 indivíduos têm mais de 18 anos, ou seja 82 % da população;

²⁵ “Intensidade do povoamento expressa pela relação entre o número de habitantes de uma área territorial determinada e a superfície desse território (habitualmente expressa em número de habitantes por quilómetro quadrado)”, (Censos 2001, p. XXIII).

- A maior concentração em número de indivíduos residentes no Concelho, apresenta-se nos grupos etários entre os 20 e os 39 anos (sempre superior a 730 indivíduos), no entanto, apenas representa 27,5 % da população total residente;
- 4 % da população tem mais de 80 anos, 20 % tem mais de 65 anos e 14 % tem menos de 14 anos;
- 62 % da população residente distribui-se entre o grupo etário dos 18 anos e dos 65 anos.

A taxa de deficiência²⁶ em 2001 no Concelho de Óbidos é de 4,3 %, sendo 1,9 % do sexo feminino e 2,4 % do sexo masculino.

Quanto ao tipo de deficiência (Anexo III), 72 % dos indivíduos estão distribuídos pelas deficiências auditiva, visual, motora, mental e paralisia cerebral.

De entre estas, é a deficiência visual que apresenta maior percentagem de população com deficiência, 25,3 % e a motora, 22,7 %.

Os restantes 28 % da população com deficiência são considerados em outras deficiências.

Na análise da população residente com deficiência segundo o grau de incapacidade atribuído verifica-se que a maior percentagem de indivíduos não tem grau de incapacidade atribuído, 47,8% (Anexo III).

De entre aqueles a quem foi atribuído grau de deficiência destaca-se com 21 % da população total residente com deficiência, o superior a 80 %.

Aproximadamente 1 % da população residente são estrangeiros. Do total de estrangeiros, 104 indivíduos, 50 % são provenientes de países da Europa e de entre estes, 73 % são do sexo masculino.

Dinâmica Populacional

A taxa de variação da população 2001-2011 é igual ao quociente da diferença entre a população residente em 2011 e a população residente em 2001, pela população residente em 2001. Assim, esta taxa apresenta uma variação positiva de 7,5 %, ou seja, houve um aumento do número de indivíduos residentes de 2001 para 2011 (Tabela 5).

²⁶ Relação entre a população com deficiência e a população residente total, expressa em percentagem.

No entanto, de 1991 para 2001 a variação tinha sido negativa de 2,8 %, ou seja, verificou-se uma diminuição do número de indivíduos residentes (Anexo III).

Verifica-se que a população residente não coincide com a população presente em 2001, sendo esta última inferior (Anexo III).

A acessibilidade do Concelho, sobretudo a Lisboa, aliada ao facto de ser uma zona com menor densidade de urbanização favorece a deslocalização para Óbidos e justifica a diferença entre a população presente e a população residente (INE, 2001).

Assim, como o concelho apresenta estas duas características a taxa de atracção total, ou seja, “a relação entre a população residente que 5 anos antes residia noutra unidade territorial ou noutro país e a população residente na unidade territorial, expressa em percentagem” (INE, 2001, p. XXXI), aumentou segundo INE (2001).

Hoje é com toda a facilidade que se reside em Óbidos e se trabalha em Lisboa.

Por isso o INE (2001) refere que em termos de movimentos pendulares o número de pessoas residentes na região que trabalham ou estudam fora dela é superior ao número de pessoas que para aí se deslocam residindo noutra região, apesar do fluxo turístico que se faz sentir. Óbidos apresenta-se como Concelho de origem de migrações.

Conforme refere o INE (2001, p. LXI), Óbidos faz parte do eixo Óbidos – Caldas da Rainha – Alcobaca onde se movimentam um “significativo número de pessoas”, em lazer ou em trabalho.

Também se analisarmos o número de alojamentos familiares clássicos verificamos que se apresenta bastante superior ao número de famílias clássicas residentes (Anexo III). O Concelho de Óbidos pelo facto de estar no litoral e sobretudo por causa da zona balnear tem apresentado forte expansão no número de alojamentos familiares clássicos de uso sazonal (INE, 2001) e este pode ser um dos factores que explica a alteração em 2011, onde se verifica que a população presente é superior à população residente (tabela 5).

5.1.4. ASPECTOS ECONÓMICOS - SOCIAIS

Na caracterização do Concelho é também essencial conhecer os aspectos económicos – sociais.

Base da Economia do Concelho: principais actividades económicas

Óbidos é um Concelho pouco industrializado, com características sobretudo rurais e apresenta um sector terciário em franco crescimento.

As principais actividades económicas são o turismo, a agricultura e o comércio.

No turismo são proporcionados serviços variados, entre os quais, eventos culturais, restauração, hotelaria, empreendimentos turísticos e *resorts* de luxo.

O sector terciário tem vindo a adquirir uma importância crescente, essencialmente no que diz respeito ao comércio a retalho dos produtos alimentares e bebidas, têxtil, de vestuário e calçado.

Na agricultura destacam-se a vinha, a fruta e produtos hortícolas. A pecuária e floresta têm pouco significado económico.

No sector secundário, apesar de pouco significativo, destacam-se as indústrias alimentares, de bebidas, de construção civil, das obras públicas, de mobiliário e a indústria extractiva.

Emprego e Desemprego

No sector primário, a agricultura é uma actividade vital na economia do Concelho, especialmente horticultura, fruta e vinho.

Para além da agricultura, o turismo constitui umas das principais actividades do Concelho responsável pela maior percentagem do emprego, cerca de 50% da população activa trabalha no sector terciário (INE, 2001).

O sector secundário desempenha um papel importante no emprego da mão-de-obra excedentária do sector primário e terciário.

Do total da população residente empregada em 2001, 51,9 % enquadram-se nos grupos profissionais de agricultores e trabalhadores qualificados da Agricultura e Pescas; operários, artífices e trabalhadores similares e trabalhadores não qualificados. Mas o grupo que apresenta maior número de indivíduos residentes, 989, é o dos operários, artífices e trabalhadores similares, com 21 % (Anexo III).

Do total da população residente no Concelho, 46 % tem actividade económica, 40 % não tem e 14 % apresenta idade inferior a 14 anos (Anexo III).

De entre a população com actividade económica, 96 % encontra-se empregada e 4 % desempregada.

A população desempregada representa 2 % da população residente total e afecta 30 % dos indivíduos desempregados do sexo masculino.

Conclui-se que 70 % da população empregada trabalha por conta de outrem, 16,5 % são empregadores, 9,5 % são trabalhadores por conta própria, 3 % são trabalhadores familiares não remunerados e cerca de 1 % encontram-se em outra situação (anexo III).

O valor médio ganho mensalmente pela população residente empregada, apesar de ser inferior à média nacional e dos grandes centros urbanos, como Lisboa e Porto, é no entanto, superior ao ganho dos Concelhos limítrofes (Anexo III).

Segundo o principal meio de vida a população residente (Anexo III), em 2001, distribuía-se da seguinte forma, tendo em conta o total da população:

- 43 % auferem rendimentos do seu trabalho;
- 24 % auferem pensão ou reforma;
- 15 % encontra-se a cargo da família, não apresentando qualquer tipo de rendimento próprio;
- 0,4 % auferem rendimentos da propriedade e da empresa;
- Os restantes 17,6 % auferem subsídios ou apoio social incluindo rendimento mínimo garantido e enquadram-se também em outra situação.

O peso da população sem actividade económica diz respeito sobretudo ao número de indivíduos reformados ou aposentados (59 %), indivíduos do sexo feminino (17 %) e estudantes (13 %) a cargo da família (Anexo III).

5.1.5. ASPECTOS CULTURAIS

O facto da origem de Óbidos se perder no tempo, sendo difícil atribuir uma data concreta, significa, como se pode comprovar pelos vestígios encontrados pelos arqueólogos e por uma visita atenta, influências culturais que vão desde o período Neolítico até aos nossos dias. Em resultado destas várias influências atribuíram-lhe a designação de “Óbidos – Vila Museu”²⁷.

Qualquer intervenção nas ruas e vielas da Vila de Óbidos exigem a presença dos arqueólogos, uma vez que os vestígios de outros tempos se encontram por todo lado.

²⁷ Como refere Botelho (1996, p. 15), “Óbidos – Vila Museu – assiste triste e resignado ao rolar dos séculos, espreitando, com olhar merencório, o mar distante que outrora lhe beijava os pés, mais magoado pela incúria dos homens do que pelas feridas do tempo”.

As relíquias do passado são visíveis na paisagem, numa integração harmoniosa, através do património edificado e património rural, mantendo-se a preocupação na sua conservação e preservação: casas rurais, casas de quintas e respectivos jardins, eiras, moinhos, lagares, fornos, caminhos, fontes, pontes, coretos, pelourinhos, cruzeiro, aqueduto e chafarizes, castelo e torres, muralhas e ainda igrejas, capelas e ermidas. Mas reflectiram-se também no modo de vida, nas tradições, no artesanato e na gastronomia do Concelho.

São ainda hoje celebradas feiras e cerimónias religiosas, como procissões, círios e romarias²⁸.

Actualmente celebram-se também eventos que atraem muitos visitantes: o Mercado Medieval; Festival Internacional do Chocolate; Temporada de Cravo; Junho das Artes; Óbidos Vila Natal; Festival de Ópera; Maio Barroco e Semana Internacional de Piano.

Os eventos, festas e romarias encontram-se distribuídos no tempo de tal forma, que todos os meses do ano existe atracção de turistas, que aderem em elevado número, quer Portugueses, quer estrangeiros.

5.1.6. ASPECTOS AMBIENTAIS

O património edificado²⁹ encontra-se perfeitamente enquadrado na paisagem natural, existindo uma preocupação de integração dos projectos de investimento turístico e de construção no contexto rural, cultural e ambiental do Concelho.

Em termos de qualidade de vida, Óbidos apresenta um ecossistema onde se encontram temperaturas agradáveis todo o ano, mar, lagoa, paisagem rural aliada ao património histórico, zonas urbanas de baixa densidade, espaços verdes e infra-estruturas; acessibilidade a grandes centros urbanos, fraca implementação da indústria e preocupação pela preservação ambiental, aposta nas energias renováveis, construção sustentável, redução da emissão de CO₂, aproveitamento da barragem do rio Arnóia e construção de parques florestais.

²⁸ “Entre essas cerimónias e procissões destacavam-se: a Procissão do Senhor dos Passos; o Descimento e Procissão do Enterro do Senhor; a Procissão dos Terceiros, no Domingo de Páscoa; do Coração de Jesus, por altura da comunhão solene das crianças, com os seus andores e pendões infantis; a dos fogaréus, em honra da padroeira da Vila, com os seus pendões e à luz dos archotes.

Entre as feiras e romarias destacavam-se pela sua importância e colorido, algumas que ainda se mantêm: a de Santo Antão, a 17 de Janeiro, na encosta do monte onde está a ermida do Santo, com bênção do gado e o tradicional chouriço assado; a de Santa Cruz, a 3 de Maio, no largo do Senhor da Pedra, com feira de gado; a de Santa Iria, a 20 de Outubro com feira de gado e vários folguedos, à Porta da Vila” (Botelho, 1996, p. 75).

²⁹ “Em Óbidos a arte e a natureza deram-se as mãos para embelezar e enriquecer a Vila, oferecendo ao visitante emocionantes recordações históricas e paisagens de encantamento” (Botelho, 1996, p. 80).

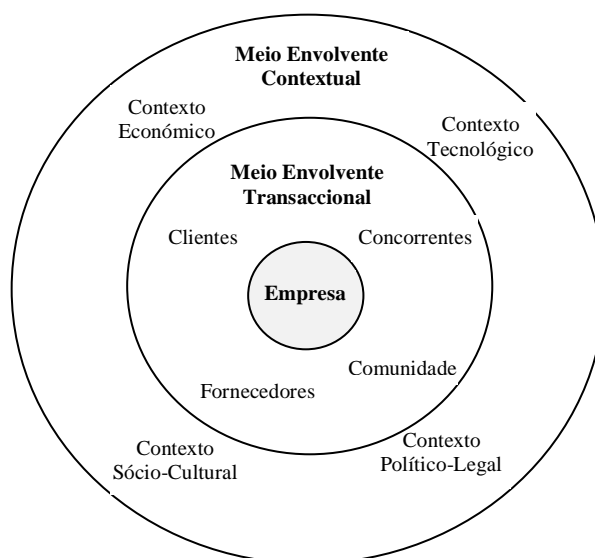
6. CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

6.1. ANÁLISE DO MEIO ENVOLVENTE

A sobrevivência de uma organização depende da sua capacidade de interacção com o meio envolvente.

A análise do ambiente, ou seja, o conhecimento do meio envolvente da organização é essencial para que a capacidade de resposta aos desafios seja imediata, mas também, para que não se verifique um desperdício de oportunidades (Figura 4).

Figura 4 - Níveis de Análise do Meio Ambiente



Fonte: Freire (1997, p. 66).

Para Neves (2002, p. 94), “ a análise do ambiente é elemento essencial de uma gestão estratégica, pró-activa e antecipativa, exigindo, antes de mais, um bom sistema de informação, de modo a garantir respostas imediatas, aparentemente intuitivas, sem menosprezar o uso de técnicas de análise que não têm, contudo, que ser complexas ou morosas”.

Tendo em conta que o pensamento estratégico reforça cada vez mais a orientação para a acção e para a proximidade, na elaboração do estudo dos elementos da estratégia iniciaremos pela apresentação do meio envolvente transaccional com referência às áreas de actuação e intervenção e posteriormente ao meio envolvente contextual.

Por formas de intervenção entende-se “o modo como a organização age sobre os subsistemas ou áreas/domínios de actuação, concretizadas ou não em populações-alvo, de modo a obter os

resultados visados” (Neves, 2002, p. 270). Por área ou domínio de actuação entende-se, a “realidade ou subsistema social integrante do sistema objecto de acção de uma organização, caracterizada por uma determinada necessidade e/ou população - alvo, potencialmente objecto de acção da mesma, carecendo, face às suas especificidades, de actuações próprias e exprimindo-se sob a forma de substantivos” (Neves, 2002, p. 267).

6.1.1. MEIO ENVOLVENTE TRANSACCIONAL

O meio envolvente transaccional é constituído por todas as organizações (cidadãos, comunidade, organizações públicas e privadas) que interagem directamente com o meio onde a Autarquia Local actua.

Uma organização é saudável quando adequa a resposta às solicitações e expectativas dos seus destinatários actuais e se prepara para garantir o futuro (Neves, 2002).

Comunidade

Para além da participação dos cidadãos individualmente na comunidade existem outros que participam de forma voluntária ou profissional com o objectivo de reduzir as desigualdades e assegurar o bem-estar em organizações da sociedade civil, como cooperativas, associações, IPSS, ONG, sindicatos, empresas e outras organizações e que contribuem para o desenvolvimento e para a solidariedade social.

Frey (2003, p. 82) defende que “na sociedade da informação não é a mera densidade de organizações cívicas que determina a capacidade para acção colectiva. Muito mais importante é a efectividade das redes sociais que unem essas organizações e capacitam-nas a agir de maneira coordenada”.

Organizações Públicas e Privadas

São várias as organizações públicas e privadas, com e sem fins lucrativos a actuar no Concelho.

Quanto às organizações públicas em Óbidos existe um Posto da GNR, Segurança Social, Finanças, Tesouraria, Conservatória do Registo Civil e Predial e Centros de Saúde. São duas

as Empresas Municipais, uma na área dos eventos turísticos e outra na área da requalificação urbana.

Ao nível de empresas privadas com fins lucrativos onde os sectores mais expressivos são a agricultura, o comércio e turismo, as empresas são normalmente de pequena e média dimensão, locais, nacionais e internacionais.

A representação da Sociedade Civil verifica-se em associações de produtores, empresariais, culturais, recreativas, desportivas, de Bombeiros, de pescadores, hípica, de moradores e de proprietários. Verifica-se ainda a existência de IPSS como centros de apoio social.

Identidade Organizacional

Interessa por isso caracterizar a organização de forma a identificar o meio onde actua e o tipo de problemas a que é necessário dar resposta, ou seja, definir a sua identidade.

Por identidade, segundo Neves (2002, p. 270), entende-se o “conjunto de elementos essenciais que permitem a caracterização de uma organização em relação ao seu meio envolvente (incluindo de outras organizações), definindo a sua razão de ser e os limites de acção”.

A identidade deve ser definida partindo da resposta a várias questões, conforme mostra a Tabela 7, permitindo mais facilmente chegar à missão (Freire, 1997; Neves, 2002).

Tabela 7 - Identidade Organizacional

Questões	Respostas
Onde?	Sistema objecto de intervenção
Para Quê?	Finalidade
Como?	Papel: Garantir/Contribuir
Com Quem?	Relações: Tipo de relações/Parcerias
Com que Limites?	Limites institucionais
Face a que Padrões?	Padrões de avaliação do sistema objecto

Fonte: Neves (2002, p.83).

Na aplicação à Administração Local surge a seguinte matriz:

Tabela 8 - Identidade da Administração Local

Onde?	<p>A Administração Local centra a sua acção na circunscrição territorial do Concelho.</p> <p>O sistema objecto da sua intervenção, ou seja, as áreas ou domínios onde actua a Autarquia são: a dimensão económica, social, domínio das condições da qualidade de vida e domínio do conhecimento.</p> <p>São destinatários da sua acção a comunidade, os cidadãos e as empresas.</p>
Para Quê?	<p>São fins da Autarquia, enquanto organismo público, satisfazer os interesses e as necessidades dos cidadãos que fazem parte da sua circunscrição territorial.</p> <p>Resumindo a sua finalidade é o desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentado do Concelho.</p>
Como?	<p>A forma como se define o papel das Autarquias, tal como o papel do Estado, é influenciada por duas ordens de factores: a ideologia e o contexto.</p> <p>Em termos ideológicos, o que está em causa é a maior ou menor intervenção da Autarquia na resolução dos problemas/necessidades da comunidade, que por sua vez é influenciada pelo contexto.</p> <p>Num passado não muito distante, o domínio de actuação das Autarquias centrava-se no assegurar de infra-estruturas e serviços básicos como, abastecimento de água e electricidade, saneamento e a construção de estradas.</p> <p>Na década de 90 surgiram vários diplomas que vieram alargar as atribuições e competências do poder local³⁰. Actualmente e desde 1999 as atribuições e competências distribuem-se por várias áreas de intervenção e encontram-se estabelecidas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro³¹, no seu artigo 13.º: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicação; educação; património; cultura e Ciência; tempos livres e desporto; saúde; habitação; acção social; protecção Civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia Municipal e cooperação externa.</p> <p>O âmbito de actuação não difere muito do âmbito de actuação do Estado, uma vez que se pretende descentralizar no sentido de que é defendido que a resposta deve estar próxima dos cidadãos – princípio da subsidiariedade.</p> <p>A Administração Local deve gerir de forma ponderada e equilibrada os financiamentos públicos que lhe são atribuídos com o objectivo de alcançar os resultados esperados por aqueles que fazem parte da comunidade Concelhia. Isto implica eficiência, eficácia na gestão das despesas, responsabilidade perante as partes interessadas, em particular dos cidadãos e das organizações públicas e privadas.</p> <p>À Administração Local cabe o papel de garantir e ou contribuir para o desenvolvimento sustentado do Concelho.</p>
Com Quem?	<p>Comunidade, cidadãos, organizações públicas e privadas, locais, nacionais e internacionais.</p>
Com que limites?	<p>Qualquer organização actua num determinado contexto inserida no meio envolvente. Assim, a Administração Local relaciona-se com um sem número de outras instituições e actua na sua circunscrição administrativa, o Concelho.</p> <p>As atribuições e competências das Autarquias Locais encontram-se discriminadas no artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, sendo ainda condicionadas por políticas de nível superior, como políticas emanadas pela Administração Central.</p> <p>A forma como o poder local se auto-financia apresenta grande importância, uma vez que a sua autonomia poderá diminuir por causa da dependência do financiamento da Administração Central (Rodrigues, 2009) daqui resultando constrangimentos que dificultam as tomadas de decisão e as respostas estratégicas.</p>
Face a que Padrões?	<p>O poder local visa a satisfação das necessidades sentidas pela população que reside na sua circunscrição administrativa, isto é, no Concelho.</p> <p>Assim, as Autarquias Locais são pessoas colectivas de população e território constituídas para prosseguir os interesses das populações que as elegeram, ou seja, é a própria comunidade que responsabiliza os eleitos locais, baseando o seu juízo de valor na maior ou menor adequação da resposta às exigências dos cidadãos.</p> <p>Hoje, os cidadãos não se contentam com meras respostas às suas solicitações, exigem soluções integradas e sustentadas, conjugadas com contenção da despesa pública, isto porque, o financiamento público é resultado do pagamento dos impostos de cada cidadão. Os cidadãos pretendem que a aplicação do seu dinheiro vise o desenvolvimento do seu Concelho.</p> <p>Existem ainda padrões técnicos como por exemplo, a taxa de natalidade, índice de envelhecimento, taxa de analfabetismo, nível de instrução, taxa de desemprego, índice de atracção total, densidade populacional e taxa de deficiência. E padrões sociais como a satisfação na capacidade de resposta às solicitações da sociedade por parte da Administração Local e a qualidade de vida no Concelho (afetado pelo bem-estar físico, acesso a equipamentos básicos, acesso aos serviços de saúde e auto-apreciação e satisfação face à qualidade de vida).</p>

Fonte: Elaboração própria.

³⁰ Lei n.º 18/91, de 12 de Junho; Decreto-Lei n.º 319/95, de 28 de Novembro e a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

³¹ Diploma que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais.

Funções e Formas de Intervenção

Para atingir os fins a que se propõe a Autarquia, tendo em conta as suas funções apresenta diferentes formas de intervenção.

Tabela 9 - Funções e formas de intervenção das Autarquias Locais

	Funções das Autarquias Locais ³²		
	Regulação e Fiscalização	Promoção / Fomento	Prestação de Serviços
Formas de intervenção	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Licenciamento ▪ Fiscalização ▪ Produção de normativos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação de infra-estruturas ▪ Desenvolvimento de competências ▪ Estabelecimento de incentivos específicos à instalação e desenvolvimento de actividades. ▪ Cooperação externa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serviços básicos de saneamento ▪ Serviços básicos de água ▪ Energia ▪ Habitação social ▪ Apoio ao emprego ▪ Área de educação ▪ Área da saúde ▪ Área da acção social ▪ Transportes e comunicação ▪ Protecção civil

Fonte: Elaboração própria.

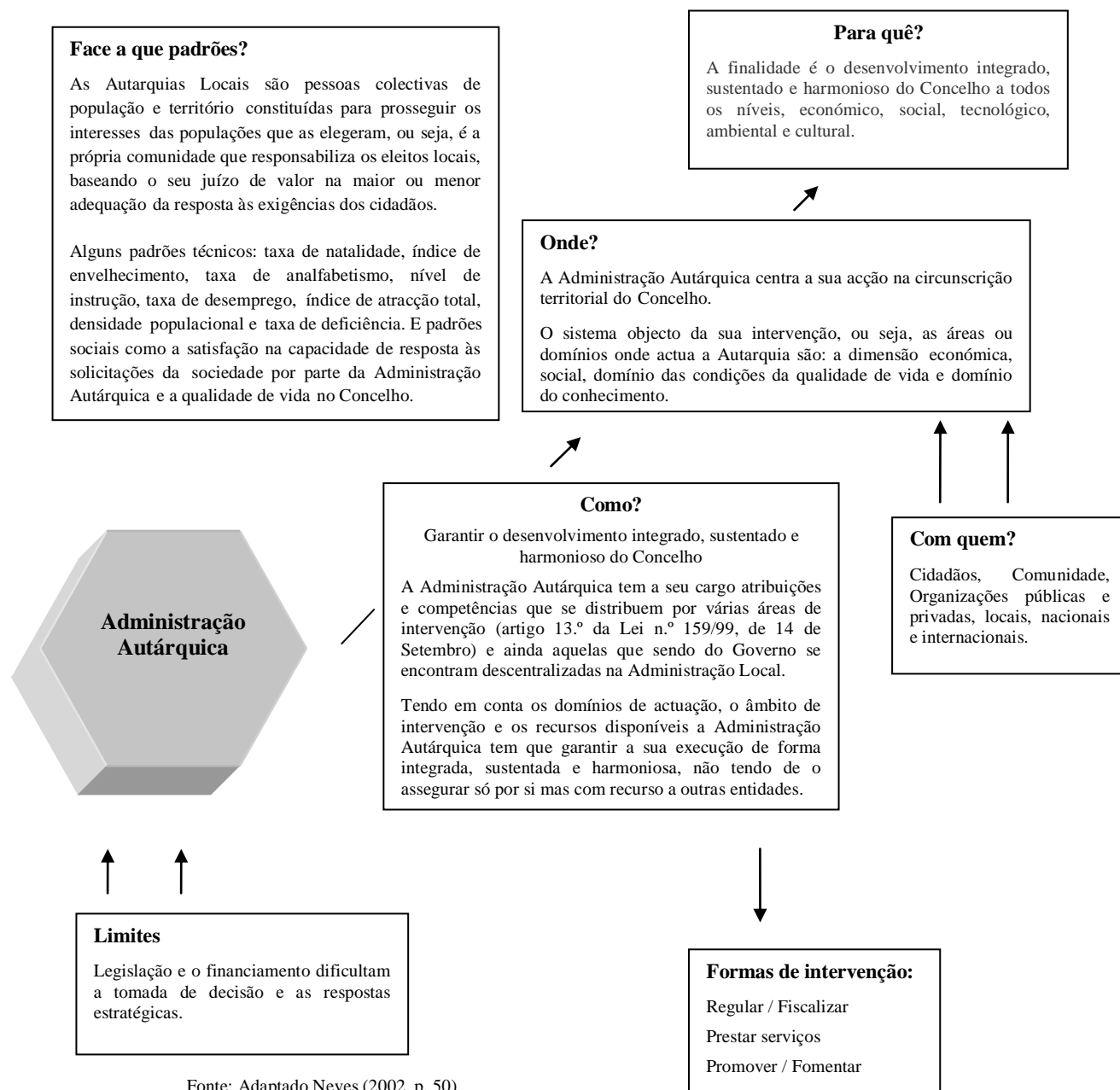
Tabela 10 - Área de Actuação, Forma de Intervenção, Produto

Área de intervenção Área de Actuação	Regular Fiscalizar	Prestar Serviços	Promover / Fomentar
Dimensão económica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Licenças; ▪ Fiscalização; ▪ Regulamentos; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serviços básicos água, saneamento e energia; ▪ Divulgação e informação. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criar Infra-estruturas como Parque Industrial; ▪ Desenvolvimento de competências – Incubadora de Empresas; ▪ Incentivos à instalação – isenção IMI; ▪ Divulgar e informar de forma a captar investimento privado.
Dimensão Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulamentos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabalho social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criar Infra-estruturas como habitação social ou arranjos em habitações; ▪ Apoio à saúde; ▪ Apoio ao emprego; ▪ Apoio grupos mais desfavorecidos, infância e 3.ª idade; ▪ Incentivos à instalação lares.
Domínio das condições de qualidade de vida em geral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Licenças; ▪ Fiscalização; ▪ Regulamentos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transportes e comunicações; ▪ Protecção Civil. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criar Infra-estruturas como jardins, parques infantis, passeios, estradas; ▪ Desenvolvimento de competências; ▪ Conservação do património cultural, natural e ambiental; ▪ Enquadramento do investimento turístico tendo em conta zonas ambientalmente mais sensíveis; ▪ Promover baixos índices de ocupação de solo ao nível de empreendimentos turísticos; ▪ Promover a instalação de investimentos enquadrados nas características ambientais e naturais; ▪ Promover o ordenamento do território; ▪ Promover a segurança; ▪ Promover a sensibilização e educação ambiental.
Domínio do conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Licenças; ▪ Fiscalização; ▪ Regulamentos; ▪ Controlo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizar eventos culturais; ▪ Trabalho na área da educação; ▪ Divulgação, informação e benchmarking. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criar Infra-estruturas como escolas; ▪ Apoio à educação; ▪ Desenvolvimento de competências – Apoio educação de adultos; ▪ Promover a instalação de cursos técnico-profissionais; ▪ Incentivar à instalação de escolas e Universidades; ▪ Fomentar a instalação de projectos de investigação, inovação e conhecimento; ▪ Promover e realizar eventos culturais; ▪ Promover e realizar eventos de valorização do património.

Fonte: Elaboração própria.

³² Função é a “finalidade interna a uma organização necessária ao desempenho da sua missão” (Neves, 2002, p. 270).

Tabela 11 - Formas de Intervenção



6.1.2. MEIO ENVOLVENTE CONTEXTUAL

A Administração Local, apesar de actuar na circunscrição territorial do Concelho, neste caso Óbidos, está inserida numa realidade sujeita a influências de vários factores e grupos de pressão, por isso interessa analisar duas ferramentas de análise de apoio à formulação da estratégica: a análise SWOT e a análise PESTLE.

Análise SWOT

A análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats)³³ é uma ferramenta muito difundida para fazer o diagnóstico estratégico e caracteriza-se por duas dimensões de análise dos factores que influenciam a organização.

Com a aplicação da análise SWOT pretende-se interpretar quais os factores internos e externos que influenciam a Administração Local no Concelho de Óbidos.

Os factores internos apresentam-se sob a forma de pontos fortes e fracos e os factores externos sob a forma de ameaças ou oportunidades (Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010).

Existem constrangimentos que não se podem modificar ou influenciar, limitando as condições de desenvolvimento da actividade. No entanto, se forem identificados esses constrangimentos, o seu impacto negativo pode ser minimizado ou até revertido, por exemplo transformando uma ameaça numa oportunidade ou um ponto fraco num ponto forte.

De seguida identificam-se alguns factores externos:

Ameaças - aspectos negativos da envolvente, com impacto significativo na Administração Local em Óbidos.

- Depressão económica forte e prolongada;
- As condições da economia internacional têm apresentado uma evolução desfavorável nos meses mais recentes, nomeadamente pelo avolumar de factores de incerteza desencadeados pela crise o que conduz a uma diminuição do investimento;
- Óbidos localiza-se numa região considerada “rica” vendo por isso limitado o acesso a fundos;
- Restrição das regras para obtenção de financiamentos;
- Diminuição das verbas transferidas para a Administração Local por restrições orçamentais;
- Grande procura por parte do investimento turístico pode conduzir ao crescimento desmesurado e a uma pressão humana exagerada;
- Aumento da exigência de qualidade e excelência nas respostas às necessidades sentidas ao nível do Concelho;
- Pressão para aumentar o auto - financiamento;

³³ Pontos Fortes, Pontos Fracos, Oportunidades e Ameaças.

- Importância no auto – financiamento da autorização de construção podendo conduzir a problemas no ordenamento do território;
- Agricultura é a principal actividade do Concelho e representa a maior fatia do PIB Concelhio;

Oportunidades - aspectos positivos da envolvente, com impacto significativo na Administração Local em Óbidos.

- Óbidos é um Concelho com grande acessibilidade resultado da sua localização geográfica aliada às importantes vias de comunicação (EN 8, A8, A15 e IP6) que ligam Óbidos ao Norte, ao Sul, a Este e a Oeste de Portugal;
- A distância à capital do país e ao aeroporto é de menos de uma hora;
- O Concelho faz parte de uma região onde o património e a paisagem se encontram preservadas;
- Aposta nos produtos biológicos;
- Construção do Parque Industrial, configurando terrenos com infra-estruturas de modo a atrair a instalação de empresas no concelho;
- Aproveitamento da Barragem do Rio Arnóia para um sistema de produção de energia eléctrica;
- Aproveitamento da Barragem do Rio Arnóia para um sistema de rega;
- Sector terciário em franco crescimento;
- Aumento dos postos de trabalho com a captação de investimento turístico (hotéis, campos de golfe);
- O centro histórico da Vila de Óbidos, a Lagoa de Óbidos e a costa Atlântica são locais de grande interesse para turistas nacionais e estrangeiros, sendo por isso muito procurados pelos investidores turísticos;
- Clima mediterrâneo, turismo todo o ano;
- A aposta na energia solar proporciona uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza e apresenta-se como forma ideal para apostar no desenvolvimento sem por em causa as gerações actuais e futuras, baseando-se na conservação, protecção e recuperação da saúde e integridade do ecossistema. Contribui para mitigar os efeitos das alterações climáticas, uma vez que não emite CO2.
- Em Óbidos, as condições naturais para o aproveitamento da energia solar são favoráveis, atendendo aos elevados valores de horas de insolação;

- A potência/custo dos painéis solares é inversamente proporcional, ou seja, enquanto o custo diminui a sua potência aumenta. Isso torna cada vez mais a energia solar uma solução economicamente viável.

Como factores internos são identificados pontos fortes e fracos.

Pontos Fortes - vantagens internas da Administração Local em Óbidos.

- Aumento da receita com o aumento das taxas municipais de urbanização de loteamentos ou conjuntos turísticos junto ao mar;
- Aumento da receita do IMI com o aumento de casas de segunda habitação;
- A imagem de marca Óbidos;
- Tendência de aumento do número de residentes;
- Combate aos problemas ambientais apostando no aumento de produção de energia com base em fontes de energia renovável, aproveitamento a energia solar que adquire um potencial de grande crescimento;
- Tentativa de integração dos projectos na morfologia territorial e sustentabilidade sócio – económica e ambiental;
- Consolidação de uma agricultura moderna e rentável;
- Baixa densidade dos empreendimentos turísticos;
- Benchmarking na área da Educação;
- Óbidos encontra-se integrada na rede de cooperação a nível europeu, rede Clusters Criativos em Áreas de Baixa Densidade apoiada pelo Programa URBACT II da União Europeia.

Fraquezas ou Pontos Fracos - desvantagens internas da Administração Local em Óbidos.

- A diminuição da receita provoca restrições orçamentais;
- Indicadores de qualidade de vida e do PIB Concelhio registam valores muito baixos quando comparados com a média nacional até aos Censos 2001;
- Dinâmica populacional desfavorável (variação da população e índice de envelhecimento);
- Dinâmica de investimentos baixa (nível de investimentos aprovados nos vários sistemas de incentivos);
- Dinâmica do ensino superior baixa (variação dos alunos inscritos e da população com ensino superior e respectivo peso na população total);

- População envelhecida;
- Grau de instrução da população baixo;
- Assoreamento da Lagoa e falta de ordenamento das margens;
- Receitas próprias muito dependentes da autorização de construção.

Influências Ambientais – Análise PESTLE

A tipologia para análise PESTLE (Política, Económica, Social, Tecnológica, Legal e Ecológica) encontra-se associada à análise dos grupos de influência.

A análise ao ambiente contextual da Administração Local deve ter em atenção as variáveis que exercem influência sobre a sua acção, através de uma rede de relações que mantém com as organizações públicas e privadas; nacionais, internacionais, regionais e locais; com a comunidade local e com os cidadãos. Esta rede de relações e influências deve ser identificada e gerida com um forte sentido da identidade e missão.

Influências Políticas

A Administração Pública visa a prossecução do interesse público e a satisfação das necessidades colectivas e é constituída por vários órgãos e serviços, que não são apenas órgãos especializados do Estado, mas também por outras entidades que se distinguem pela personalidade jurídica e competência territorial.

Assim, a Administração Pública em sentido orgânico distingue a Administração Central, Regional e Local.

A Administração Pública Central é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e instituições que prosseguem a satisfação de necessidades comuns a toda a população. Divide-se em Administração Pública Central Directa³⁴ e Indirecta³⁵.

A Administração Pública Local é constituída pelo conjunto das Autarquias Locais, pertence à Administração Autónoma e visa a prossecução de necessidades e interesses específicos da respectiva colectividade. Têm autonomia jurídica, administrativa, financeira, normativa, disciplinar interna, sancionatória, de orientação, organizatória, estatutária e de auto-governo (Figueiredo Dias e Oliveira, 2005). Dispõe para o efeito de património e finanças próprios

³⁴ Conjunto de serviços e organismos directamente dependentes do Estado.

³⁵ Conjunto de serviços e organismos, juridicamente distintos do Estado, que colaboram com este na satisfação das necessidades colectivas.

(artigo 238.º CRP), mapas de pessoal (artigo 243.º CRP) e poder regulamentar dentro de determinados limites (artigo 241.º CRP).

As atribuições e competências das Autarquias Locais encontram-se estabelecidas no artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, sendo ainda condicionadas por políticas de nível superior, como políticas emanadas pela Administração Central. Exercem também as competências transferidas de atribuições da organização administrativa do Estado através de descentralização administrativa.

A relação administrativa³⁶ do Governo com a Administração Local é de tutela (artigo 199.º CRP) e consiste “no conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva pública, a fim de assegurar a legalidade e/ou o mérito³⁷ da sua actuação” (Figueiredo Dias e Oliveira, 2005, p.71).

Pelo facto da Administração Local possuir autonomia político-administrativa a tutela exercida sobre si, visa apenas, controlar as suas decisões, sendo por isso, quanto ao fim, uma tutela de legalidade (artigo 242.º CRP). Quanto ao conteúdo é inspectiva porque o Governo fiscaliza a organização, o funcionamento, os documentos e as contas das autarquias locais e integrativa porque aprova e autoriza os seus actos (Figueiredo Dias e Oliveira, 2005; Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

A tutela administrativa como atribuição do Estado compete ao Governo através do Ministro com competência em matéria de Administração Local e do Ministro das Finanças (Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

A Inspecção-Geral da Administração Local encontra-se integrada na Presidência do Conselho de Ministros e no exercício das suas funções “faz averiguações e instrui processos quando aparece um caso que o justifica, isto é, se há um escândalo, uma denúncia, uma perturbação grave em determinada autarquia” (Freitas do Amaral *et al.*, 2009, p. 304) ou então, fiscaliza normalmente, de forma regular e contínua sem aviso prévio.

O intuito destas inspecções incide sobre os aspectos jurídicos, administrativos e disciplinares da actuação da Administração Local. Os aspectos financeiros são fiscalizados pela Inspecção-Geral das Finanças (Freitas do Amaral *et al.*, 2009).

³⁶ O Governo estabelece relações administrativas de hierarquia com a Administração Directa do Estado, relações de superintendência com a Administração Indirecta do Estado e relações de tutela com a Administração Autónoma.

³⁷ A tutela de mérito “visa controlar a conveniência – administrativa, técnica ou financeira – e oportunidade das decisões da entidade tutelada” (Figueiredo Dias e Oliveira, 2005, p. 71). O Governo exerce tutela de mérito sobre os Institutos Públicos e sobre as Empresas Públicas.

Influências Económicas

A Administração Local detém autonomia administrativa e financeira face à Administração Central³⁸, no entanto, como já foi referido não existe um verdadeiro poder local, uma vez que a sua capacidade de financiamento está muito dependente de transferências directas de fundos³⁹ da Administração Central. Segundo Montalvo (2003), de entre as várias formas de financiamento esta tem apresentado um aumento crescente em relação às restantes, resultado da transferência de competências para as Autarquias.

Actualmente, as Autarquias Locais são responsáveis pela maior parte dos serviços consumidos pelos cidadãos, resultado da descentralização, tendo em conta que a proximidade trás vantagens na adequação da resposta aos problemas/necessidades.

Contudo, para fazer face a todas as solicitações necessitam de meios.

Segundo Rodrigues (2009, p. 18), “arriscamo-nos a afirmar que praticamente não existem em Portugal casos de municípios a assumirem isoladamente, através dos seus próprios meios, o fornecimento de todos os serviços que estão no âmbito das suas competências”, por isso, recorrem para além de produção própria à constituição de empresas municipais, de parcerias e de outsourcing.

As Finanças Locais regem-se pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro que assenta num contexto de consolidação orçamental, redução da despesa pública e maior rigidez no limite ao endividamento.

O modelo de auto-financiamento das Autarquias Locais assenta na sua maioria na construção e na actividade imobiliária, ou seja, é neste sector que as receitas autárquicas podem apresentar montantes mais elevados. Provêm das licenças de loteamento e construção, do Imposto Municipal sobre Transacções Onerosas e do Imposto Municipal sobre Imóveis. No entanto, este tipo de financiamento está condicionado por questões urbanísticas.

Existem várias formas que contribuem para o financiamento da Administração Local:

³⁸ A Administração Central detém sobre as Autarquias Locais “tutela de mera legalidade”, porque apenas avalia e fiscaliza a legalidade dos seus actos (Rodrigues, 2009, p. 105).

³⁹ Fundo Geral Municipal (FGM), para dotar os Municípios de capacidade financeira adequada à sua dimensão populacional; Fundo de Coesão Municipal (FCM) para combater as assimetrias regionais reequilibrando a capacidade financeira dos Municípios; Fundo Social Municipal (FSM) que diz respeito à transferência de financiamento correspondente ao valor da despesa relativa às atribuições e competências do Municípios relativas a funções sociais como, saúde, educação e acção social.

Tabela 12 - Formas de Financiamento da Administração Local (receitas correntes⁴⁰)

Formas de financiamento						
Receitas correntes						
Receitas próprias						Orçamento de Estado
Impostos directos	Impostos indirectos	Taxas, multas e outras penalizações	Outras receitas correntes	Rendimentos de propriedade	Venda de bens e prestação de serviços correntes	Transferências correntes
IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis	Licenças e alvarás de loteamento e obras (pessoas colectivas)	Licenças e alvarás de loteamento e obras (pessoas singulares)	Custas de execuções fiscais	Juros de depósitos bancários	Cobrança de água, saneamento e resíduos sólidos	FGM - Fundo Geral Municipal
IMT - Imposto Municipal sobre Transacções Onerosas	Direitos de passagem relativos a telecomunicações	Taxas de vistorias, plantas topográficas e certidões	Comparticipações dos alunos nos transportes escolares	Rendas de imóveis	Receitas cobradas por vistorias	FCM - Fundo de Coesão Municipal
IUC - Imposto Único de Circulação	Medições metrológicas	Juros compensatórios			Verificações metrológicas	FSM - Fundo Social Municipal
		Juros de mora			Quota disponibilidade integrada no recibo da água	FFF - Fundo Financeiro para as Freguesias

Fonte: Elaboração própria.

As transferências correntes contemplam, entre outras, as transferências provenientes do Orçamento de Estado, nomeadamente, Fundo Social Municipal (FSM) e outras transferências de que se destacam as provenientes dos contratos-programa assinados com a Direcção Regional de Educação de Lisboa (DREL), para apoio ao programa de “Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos alunos do 1º Ciclo do Ensino Básico” e de “Generalização do Ensino do Inglês e de Outras Actividades de Enriquecimento Curricular do 1º Ciclo”.

A Administração Local em Óbidos para fazer face a todas as solicitações que lhe são feitas tem que urgentemente gerir da melhor forma os seus recursos e encontrar formas alternativas às receitas provenientes da actividade imobiliária e de construção, uma vez que esta actividade por causa da crise que afecta Portugal e outros países e também por causa das condicionantes urbanísticas apresenta um abrandamento.

Ao nível das receitas de capital (Tabela 13) as transferências de capital dizem respeito a receitas para financiamento de investimentos como: contratos - programa, Cooperação técnica

⁴⁰ A estrutura das receitas encontra-se definida no classificador económico das receitas estabelecida no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e divide-se em receitas correntes, receitas de capital e outras receitas, sendo constituída por diversos capítulos.

e financeira, acordo / protocolos de financiamento e participações comunitárias a projectos co-financiados, como por exemplo o QREN⁴¹.

Tabela 13 - Formas de Financiamento da Administração Local (receitas de capital)

Formas de financiamento			
Receitas de capital			
Receitas próprias			Orçamento de Estado
Vendas de bens de investimento	Passivos financeiros	Outras receitas de capital	Transferências de capital
Venda de bens imóveis	Empréstimos	Receitas cobradas por ligação e contratos de água, pedidos de orçamento e ramais	FEF - Fundo Equilíbrio Financeiro

Fonte: Elaboração própria.

De entre as receitas próprias de capital estão também a alienação de património e o endividamento externo, através de empréstimos bancários.

Influências Sociais

Tendo em conta que actualmente os cidadãos esperam mais da Administração Local do que apenas a construção de ruas e equipamento básico é essencial conhecer de que forma se encontra o Concelho.

O que se pretende é sem dúvida o desenvolvimento sustentado, existindo por isso, vários factores no campo social que afectam directa e ou indirectamente, como: evolução demográfica, problemas sociais, habitação, emprego e educação.

Esta é uma área muito abrangente onde os problemas/necessidades/expectativas são inúmeros, existindo grande dificuldade por parte da Administração Local, só por si, deter os recursos necessários quer financeiros, quer técnicos, quer humanos para colmatar estas necessidades:

- Evolução demográfica – apresenta uma tendência para o aumento do número de indivíduos residentes e para o envelhecimento da população. A acessibilidade do Concelho associado à qualidade de vida proporcionada pela paisagem rural favorece a

⁴¹ QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional.

fixação de famílias que se deslocam do Concelho para áreas urbanas de maior dimensão por motivos profissionais;

- Problemas sociais – existe a necessidade de identificar, diagnosticar e encaminhar no sentido de tentar resolver problemas de diversa natureza no âmbito social, desde a necessidade de acompanhamento e aconselhamento social de famílias em risco, necessidade de protecção de crianças e jovens, integração social e profissional de cidadãos com necessidades especiais e imigrantes, mediação de conflitos, a pobreza, a coesão territorial e a identificação de grupos vulneráveis como a população idosa;
- Habitação – resolução de situações de agregados familiares com fracos recursos económicos que habitam em residências permanentes com débeis condições de habitabilidade. Fixação de jovens no Concelho através de incentivos ao arrendamento e construção ou reconstrução de fogos com o objectivo de requalificação urbana. Assiste-se ao aumento significativo de segunda habitação;
- Emprego – promover o emprego, criando condições para a fixação de empresas, para o empreendedorismo nos sectores secundário e terciário e para a melhoria das condições de trabalho dos agricultores;
- Educação – criar condições para um ensino de qualidade, criando infra-estruturas, analisar casos de insucesso escolar, aconselhar pais e alunos, fomentar a existência de cursos profissionais e instalação de Escolas de ensino superior com cursos nas áreas que tenham a ver com necessidades do Concelho.

Influência Tecnológica

A importância actual da informação e da comunicação é genericamente reconhecida. No actual contexto a informação é um bem precioso que constitui um recurso estratégico para as organizações. Ruão (1999, p.5) refere que, “dado o valor da informação, esta deve ser cuidadosamente adquirida, gerida e utilizada como qualquer outro activo da empresa”.

A evolução da tecnologia proporciona um contributo fundamental para o apoio à tomada de decisão e definição do planeamento estratégico, através dos sistemas de informação que ajudam a responder às solicitações do meio envolvente com informação útil e em tempo oportuno.

A Administração Local no desenvolvimento da sua actividade não se encontra dissociada do seu meio envolvente e por tal facto tem que se adaptar, uma vez que os cidadãos estão cada vez mais exigentes em relação às novas tecnologias e as suas possibilidades.

A acessibilidade à informação é essencial para a capacidade de resposta dos serviços públicos e por isso, não pode ser ignorada, caso contrário pode conduzir à obsolescência da própria organização. Os serviços têm que partilhar informação e deixar de trabalhar de forma compartimentada, em “quintas”.

O ritmo da mudança a que a sociedade se encontra exposta impõe uma constante actualização a que os serviços públicos não se podem alhear, sendo cada vez mais importante a partilha de informação pelos vários departamentos e serviços das organizações públicas e privadas, tentando partilhar objectivos e preocupações para alcançar as soluções/respostas pretendidas para os problemas/necessidades identificados.

É também importante aderir ao benchmarking analisando e tirando o melhor partido das “boas práticas”, sendo também aqui evidente a importância do acesso à informação e comunicação.

A Administração Local em Óbidos tenta modernizar e tornar mais transparente o seu contacto com o munícipe e por isso recorre à sua página de internet para divulgação de informação e até para a disponibilização de alguns serviços. Internamente recorre a algumas aplicações informáticas que se pretende tenham integração de forma que a informação seja de acesso rápido ao maior número de serviços possível.

Actualmente o Concelho dispõe da plataforma electrónica de contratação pública, do portal de atendimento online, do cartão do munícipe e do portal do Município e das Freguesias.

Influência Legal

A Constituição da República Portuguesa determina no artigo 266.º que os órgãos e agentes da Administração estão subordinados à constituição e à lei.

Também a Administração Local regula e orienta a sua actuação através de vários diplomas legais:

- Código do Procedimento Administrativo – Decreto-Lei n.º442/91, de 15 de Novembro, alterado e republicado no Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro;
- Orçamento do Estado para 2011 – Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro -Define o conjunto de regras, de direitos e obrigações a que está sujeita toda a Administração Pública;

- Execução Orçamental para 2011 - Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março – Estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2011;
- Plano de Estabilidade e Crescimento - Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de Dezembro – Aprova um conjunto de medidas adicionais de redução de despesa com vista à consolidação orçamental;
- Quadro de Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais - Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro - Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais, bem como de delimitação da intervenção da Administração Central e da Administração Local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do Poder Local;
- Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias - Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro;
- Regime Jurídico da Organização dos Serviços das Autarquias Locais – Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro;
- Lei das Finanças Locais – Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro - Estabelece o regime financeiro dos Municípios e das Freguesias;
- Estatuto dos Eleitos Locais – Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro;
- Código dos Contratos Públicos - Lei n.º 18/2009, de 29 de Janeiro – Estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo;
- Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) - Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro - Consiste na adaptação das regras do Plano Oficial de Contabilidade Pública à Administração Local;
- Estatuto Pessoal Dirigente - Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com a redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto, adaptado à Administração Local pelo Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril, alterado pelo Decreto -Lei n.º 104/2006, de 7 de Junho;
- Regime de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações - Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro adaptado à Administração Local pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de

Setembro – Define e regula o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas;

- Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas - Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) e respectivo regulamento;
- Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas - Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro;
- Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, adaptado à Administração Local pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro;

Influência Ecológica

O Concelho faz parte de uma região onde o património e a paisagem se encontram preservadas. Para além da grande acessibilidade a grandes centros urbanos como Lisboa, Leiria e até Coimbra consegue conjugar factores como paisagem rural e de costa, por se tratar de uma região sobretudo agrícola com contacto com Oceano Atlântico. A juntar à paisagem natural coexistem uma grande quantidade de monumentos, cujo património edificado tem relevância histórica por abranger também um longo período que vai desde o neolítico até aos nossos dias.

Apesar da forte solicitação por parte do investimento turístico privado existe a tentativa de integração dos projectos na morfologia territorial e sustentabilidade sócio – económica e ambiental do Concelho, com intenção da preservação do território.

Ao nível da agricultura aposta-se na produção de produtos biológicos e na sua consolidação de uma forma moderna e rentável.

Existe a preocupação de preservar os recursos, tirando o melhor partido deles de forma sustentada, por isso, para além do exposto, aposta-se também nas energias renováveis: energia eólica, energia eléctrica através do aproveitamento da barragem do rio Arnóia e energia solar, uma vez que as condições naturais para o seu aproveitamento são muito favoráveis, atendendo aos elevados valores de horas de insolação.

Neste contexto, existe um conjunto de factores que aliados à construção de infra-estruturas tornam Óbidos num local considerado por muitos com qualidade de vida, contribuindo por

isso, para o aumento de residentes que se deslocaram de outras localidades como por exemplo Lisboa.

6.2. FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Para além do meio envolvente existem factores chave que asseguram o sucesso da organização, que se chamam factores críticos de sucesso.

Factores críticos de sucesso são as variáveis ou requisitos que tem que ser executados ou cumpridos para garantir o bom desempenho da organização, ou seja, para garantir que os objectivos sejam atingidos (Freire, 1997; Câmara, Guerra e Rodrigues, 2010).

Torna-se por isso essencial identificar quais os factores críticos de sucesso na Administração Local em Óbidos:

- Gestão sustentada dos recursos de forma eficiente e eficaz;
- Articulação de entidades públicas, privadas, locais, nacionais e internacionais para garantir o desenvolvimento sustentado do Concelho;
- Inovação, pró actividade, criatividade e qualidade;
- Capacidade de auto financiamento;
- A imagem do Concelho.

6.3. PAPEL DA AUTARQUIA

Face ao exposto, constata-se que à Administração Local em geral e em Óbidos em particular, são solicitadas respostas abrangentes e complexas.

A realidade de hoje é muito diferente da realidade do passado onde praticamente apenas lhe eram solicitadas respostas na área das infra-estruturas e serviços básicos. O modelo burocrático era o modelo organizacional que pelas suas características se mostrava adequado.

Modelo Gestonário

Dado o dinamismo do Concelho ao nível de eventos, as características do modelo burocrático provocam muitos entraves e pouca competitividade, por isso, foi criada uma empresa municipal⁴², com o intuito de desenvolver a sua actividade com base no modelo gestonário, no âmbito da cultura e turismo (turismo, eventos, museus e galerias).

Para além desta empresa municipal, foi também criada outra, na área da requalificação urbana⁴³.

Com o objectivo de gerir a componente de investigação, desenvolvimento, ensino e formação do Parque Tecnológico de Óbidos foi criada uma Associação, constituída por iniciativa do Município de Óbidos e junta, várias Universidades, Institutos Politécnicos e instituições de formação na gestão de um parque de ciência e tecnologia (Universidade Técnica de Lisboa, Universidade de Coimbra, Instituto Politécnico de Leiria e ETIC – Escola Técnica de Imagem e Comunicação)⁴⁴.

Porém, mesmo depois de todo este esforço para que a resposta às solicitações seja considerada adequada, a verdade é que os cidadãos estão cada vez mais exigentes e continuam a ouvir-se vozes descontentes, mantêm-se a opinião de que deve existir modernização e reforma na Administração Pública.

Chegamos a um ponto em que os cidadãos, na relação custo benefício, já não estão dispostos a pagar tantos impostos porque não vêem que os benefícios associados compensem.

Com a constatação de que as respostas devem ser dadas o mais próximo possível das solicitações para que se verifique uma correcta adequação, até porque os problemas são sentidos de maneira diferente consoante a delimitação territorial em que se inserem, conduziu a um aumento dos domínios de actuação por parte da Administração Local e consequentemente ao alargamento das áreas de intervenção.

Para fazer face à capacidade de resposta houve necessidade de dotar a Administração Local com recursos, humanos, técnicos e financeiros. Isto repercutiu-se sobretudo ao nível do Município e em Óbidos, verificou-se um aumento significativo dos seus recursos humanos (ver Tabela 14).

⁴² Óbidos Patrimonium, Empresa Municipal.

⁴³ Óbidos Requalifica, Empresa Municipal.

⁴⁴ OBITEC – Associação Óbidos Ciência e Tecnologia.

Tabela 14 - Evolução dos Recursos Humanos Afectos ao Município de Óbidos, dos anos 1996 a 2010

	Anos														
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
N.º de trabalhadores	99	112	108	118	135	148	182	210	220	242	246	260	272	360	351

Fonte: Balanço Social do Município de Óbidos dos anos 1996 a 2010.

O aumento mais significativo verificou-se de 2008 para 2009 altura em que foram transferidas para o Município as competências no âmbito do pessoal não docente afecto às escolas em Óbidos.

Ao nível do financiamento em Óbidos, aumentaram as transferências de verbas do Orçamento de Estado, por causa da transferência de competências e verificou-se o *boom* de investimento turístico ao nível de hotéis e *resorts* de luxo junto á zona da costa. No entanto, esta receita aliada á construção não pode continuar ao mesmo ritmo, caso contrário, conduzirá a problemas no ordenamento do território.

Tendo em conta, que cada vez mais se fala em descentralização e que as transferências de verbas do Orçamento de Estado vão inevitavelmente ter tendência a diminuir é por via do auto – financiamento que a Autarquia vai poder sobreviver.

A Administração Local tem que possuir visão estratégica, criatividade e flexibilidade, na tentativa de adaptação, através da antecipação, diferenciação e inovação, para avaliar correctamente as ameaças e transformá-las em oportunidades.

Perante este cenário, dificilmente o modelo organizacional actual se poderá manter por muito mais tempo, são necessárias respostas flexíveis, inovadoras e criativas. Com o aumento de solicitações, a capacidade financeira é posta em causa, tendo em conta a tentativa de resposta no âmbito de uma única organização.

É urgente concluir que a Administração Local actua num determinado território, neste caso Óbidos, onde é responsável não por um determinado número de atribuições e competências, mas por determinados resultados. É neste âmbito, que urge adequar o papel da Autarquia aos tempos modernos, repensar a sua missão e adequar o modelo organizacional.

6.4. MISSÃO, VISÃO E OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Face ao exposto urge repensar o papel da Autarquia tendo em conta os constrangimentos contextuais e transaccionais.

Partindo da conjugação da análise do Concelho, do meio envolvente e da identificação dos factores críticos de sucesso estamos aptos para definir a visão, missão, os objectivos (Freire, 1997) e o modelo organizacional adequado.

Para Freire (1997, p.171) a explicitação da visão dá origem à missão que “consiste numa declaração escrita que traduz os ideais e orientações globais da organização para o futuro”. Tendo em conta a missão estabelecida para a Administração Local devem ser estabelecidos objectivos estratégicos para delinear a sua actividade.

Visão

A visão de uma organização para Freire (1997, p. 170) não é mais do que “um conjunto de intenções e aspirações para o futuro, sem especificar como devem ser atingidas. Desta maneira, a visão tem um papel essencialmente motivador, procurando servir de inspiração para os membros da organização tirarem o máximo partido das suas capacidades e alcançarem níveis mais elevados de excelência profissional”.

A Administração Local em Óbidos tem como visão ser um Concelho com passado, com presente e com futuro com a contribuição de todos sem excepção.

Missão

Segundo Neves (2002, p.271) por missão entende-se a “razão de ser da organização e que define a sua responsabilidade específica na evolução e/ou mudança de estado de um sistema que é o seu objecto de intervenção”.

A Administração Local tem como missão garantir o desenvolvimento integrado, sustentado e harmonioso do Concelho a todos os níveis.

Objectivos Estratégicos

Do que atrás ficou exposto consideram-se os seguintes objectivos estratégicos:

- Garantir os resultados, tendo em conta, o desenvolvimento sustentado do Concelho;
- Promover a intervenção dos cidadãos;
- Garantir a articulação de organizações;
- Promover a inovação, criatividade e pró actividade.

6.5. EVOLUÇÃO DOS MODELOS ORGANIZATIVOS

Tendo em conta o exposto, actualmente face às crescentes solicitações e aos meios de que dispõe para apresentar resultados, a Administração Local em Óbidos só resta uma nova mudança de lógica para tentar encontrar uma solução ainda mais abrangente.

Denota-se uma preocupação crescente com o desenvolvimento pensado no todo do Concelho, ao nível da preservação do território, do património e dos recursos, tendo em conta o nível ambiental, social, económico e cultural.

Óbidos para além de condições naturais únicas conseguiu de forma harmoniosa integrar e preservar paisagem rural, paisagem de costa, património histórico, cultura, condições climáticas, investimento turístico, eventos, comércio, exploração agrícola e deslocação diária de inúmeros turistas.

A aposta no desenvolvimento sustentado do Concelho baseado numa estratégia de diferenciação e inovação exige uma preocupação constante em aproveitar as oportunidades e identificar os constrangimentos e ameaças e transformá-los também em oportunidades através da flexibilidade e criatividade.

Tendo em conta as áreas de actuação da Administração Local em Óbidos (Tabela 10) e as formas de intervenção verifica-se, pelas suas características, que devem existir estruturas organizativas estáveis e estruturas organizativas flexíveis. Ou seja, perante um ambiente instável deve existir uma estrutura flexível para possuir flexibilidade bastante para adaptação constante enquanto em ambientes mais estáveis e previsíveis deve existir uma estrutura fixa.

Assim, existem actividades desempenhadas pela Administração Local, como por exemplo na área social, da educação e conhecimento que exigem flexibilidade suficiente que permita uma dinâmica de adaptação constante às solicitações.

Enquanto noutras, pelas suas características, a estrutura organizativa tem que possuir estabilidade, como a regulação e fiscalização.

Ainda no âmbito da capacidade de resposta, deve unir esforços de forma articulada de todos, cidadãos, comunidade, organizações públicas e privadas, locais, regionais, nacionais e internacionais.

Face ao exposto, para além da estrutura organizativa fixa de base, a Administração Local em Óbidos possui uma estrutura flexível que se materializa em projectos, programas e estruturas em rede.

6.5.1. PROJECTOS

Por projecto Neves (2002, p. 273) entende ser uma “forma de organização do trabalho com vista à obtenção de um objectivo ou produto concreto, num período de tempo previamente fixado, para o qual será constituída uma equipa temporária de trabalho e serão adjudicados recursos financeiros e materiais estimados como adequados”.

Podem-se identificar projectos em Óbidos que abrangem os vários domínios de actuação na Tabela 15:

Tabela 15 - Projectos identificados em Óbidos

Projecto	Descrição	Área de actuação
Educativo	Alteração das políticas educativas com o objectivo de construção de um novo modelo de educação centrado no conceito de Escola Municipal. Este projecto foi constituído com intenção de replicar “boas práticas” ao nível internacional.	Domínio do Conhecimento
Casa das Rainhas – Óbidos Story Center	Baseado na história de Óbidos pretende-se a criação de um centro de conteúdos com o objectivo de estimular o conhecimento sobre a vila de Óbidos.	Domínio do Conhecimento
Requalificação e ou Reabilitação de Edifícios e Espaços Públicos	Requalificação e ou reabilitação de vários edifícios e espaços públicos para instalação de serviços, espaços de recreio e habitação social.	Domínio Social Domínio das Condições da Qualidade de Vida em Geral
Chocolate Lounge	Criação de um espaço de loja e <i>showroom</i> dedicado ao chocolate centrado nas áreas comercial (venda), cultural (história do chocolate) e de formação profissional (<i>Workshops</i> , formação).	Domínio Económico Domínio do Conhecimento

Fonte: Elaboração própria.

6.5.2. PROGRAMAS

Neves (2002, p. 273) define programa como um “conjunto de projectos e actividades relacionadas com um objectivo estratégico, uma área ou domínio de acção ou uma forma de intervenção da organização, que constitui parte do plano de acção de uma organização ou concretiza uma política”.

A Tabela 16 mostra 4 programas implementados no Concelho de Óbidos:

Tabela 16 - Programas identificados em Óbidos

Programa	Descrição	Área de actuação
Crescer Melhor	Promove o apoio e bem-estar das famílias através da oferta de serviços de refeição e prolongamento de horário dos Jardins-de-Infância e Escolas do 1.º Ciclo.	Domínio Social Domínio das Condições da Qualidade de Vida em Geral
Óbidos Criativa	Com o objectivo de transformar Óbidos numa indústria criativa este programa promove e estimula a criatividade no Concelho através da aposta na educação criativa, no estimular do empreendedorismo e na atracção de “criativos” para descobrir e formar talentos.	Domínio Conhecimento Domínio económico
Óbidos Solidário	Promove respostas de apoio social na integração de pessoas desfavorecidas do Concelho.	Domínio Social Domínio das Condições da Qualidade de Vida em Geral
Óbidos Carbono Social	Promove a redução das emissões de gases com efeito de estufa, sobretudo o dióxido de carbono.	Domínio das Condições da Qualidade de Vida em Geral

Fonte: Elaboração própria.

6.5.3. ESTRUTURAS EM REDE

A actuação em rede, convidando todos os actores existentes na comunidade a colaborar na resolução de um problema, aumenta a capacidade de resposta e vem colmatar o problema de ser uma única entidade a assegurar toda a produção e prestação de serviços. Se cada entidade colaborar na sua área é muito diferente de ser uma única organização a possuir todas as valências.

Em Óbidos a partilha de recursos, na estrutura em rede, apresenta vários propósitos. Das redes já implementadas no Concelho foram escolhidas as seguintes: Rede Social; Melhor Idade – Rede Municipal de Centros de Dia e de Convívio; Rede ECOS – Energia e Construção de Sustentáveis; Óbidos - Rede de Investigação, Inovação e Conhecimento e Rede de Clusters Criativos – URBACT II (Tabela 17).

Tabela 17 - 5 Redes Activas no Concelho de Óbidos

Nome da rede	Propósito Objectivo Comum	Como surgiu a rede	Temática	Financiamento externo	Actores (Anexo II)	Líder	Candidatura	Convite	Âmbito de Desenvolvimento
Rede Social CLASO	Promoção da inclusão e coesão sociais, o fomento do desenvolvimento social integrado e sistemático e o incremento de sinergias, competências e recursos com vista a garantir a eficácia, cobertura e organização do conjunto de respostas e equipamentos sociais ao nível local.	Resolução do Conselho de Ministros n.º197/97, de 18 de Novembro; Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de Junho	Social	Sim	36	Município de Óbidos	Sim	-	Social
Melhor Idade – Rede Municipal de Centros de Dia e de Convívio	Promoção de um conjunto de actividades lúdico-pedagógicas que visa a valorização pessoal e social dos reformados/pensionistas do Concelho de Óbidos	Dinamizada pelo Município de Óbidos	Social	Não	22	Município de Óbidos	Sim		Social
Rede ECOS – Energia e Construção de Sustentáveis	Cooperação em três domínios: eficiência energética e aplicação de energias renováveis; técnicas construtivas tradicionais e inovação tecnológica; urbanismo sustentável e perspectivas económico-sociais.	Programa “Acções Preparatórias das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação”, da Política das Cidades POLIS XXI	Sustentabilidade	Sim	33	Município de Moura	Sim	-	Ambiental
Óbidos - Rede de Investigação, Inovação e Conhecimento	Estudo de Óbidos em várias vertentes com o objectivo de criar um Banco de Conhecimento na Internet; edição de uma colecção sobre Óbidos com cerca de 20 publicações; a inclusão de conteúdos em projectos educativos do Município, como o Plano Local de Leitura e ainda a preparação para a candidatura de Óbidos a Património da Humanidade.	Dinamizada pelo Município de Óbidos	Inovação e conhecimento	Sim	19	Município de Óbidos	-	Sim	Cultural Ambiental Económico
Rede de Clusters Criativos URBACT II	Criatividade como força motriz para o desenvolvimento económico e social de pequenos centros urbanos (zonas de baixa densidade).	Programa URBACT II Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional 2007-2013	Iniciativa e Criatividade	Sim	10	Município de Óbidos	Sim	-	Económico Social

Fonte: Elaboração própria.

7. PROPOSTA DE MODELO DE GOVERNAÇÃO EM REDE PARA O CONCELHO DE ÓBIDOS

7.1. ANÁLISE DA ACTUAÇÃO EM REDE

Com o objectivo de desenhar o modelo de Governação em Rede para o Concelho pretende-se analisar as redes apresentadas no ponto 6.5.3.

7.1.1. CARACTERIZAÇÃO

Rede Social

“Designa-se por rede social o conjunto das diferentes formas de entreaajuda, bem como das entidades particulares sem fins lucrativos e dos organismos públicos que trabalham no domínio da acção social e articulem entre si e com o Governo a respectiva actuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção do desenvolvimento social” (N.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro).

Foi criada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de Junho. A aderência do Município pressupõe a criação do Conselho Local de Acção Social e a promoção da dinamização e consolidação de parcerias locais.

O Conselho Local de Acção Social de Óbidos (CLASO) é constituído por vários actores ou parceiros públicos e privados (Anexo II) que de forma voluntária aderiram com intuito de reunir esforços para a prossecução do objectivo comum de contribuir para melhorar o bem-estar da população de Óbidos de acordo com o planeamento estratégico definido, promovendo a inclusão e coesão sociais.

A estratégia de intervenção baseia-se num trabalho planeado feito em parceria de entidades que actuam na mesma unidade territorial, Óbidos.

O CLASO sempre que necessário organiza-se em grupos de trabalho, designa o seu Núcleo Executivo que é composto por sete elementos⁴⁵ e funciona em plenário composto pelos representantes das entidades parceiras. É presidido pelo Presidente da Câmara, reúne três

⁴⁵ Representantes do Município de Óbidos, Comissão da Protecção de Crianças e Jovens, Instituto de Segurança Social (Serviço Local da Segurança Social de Óbidos, Santa Casa da Misericórdia de Óbidos, Associação de Freguesias de Óbidos, Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos e Associação de Comerciantes de Óbidos.

vezes por ano e aprova numa das reuniões o plano de actividades e noutra o relatório das actividades desenvolvidas. As deliberações são aprovadas por maioria dos votos dos parceiros e em cada reunião é lavrada uma acta onde se registam os assuntos tratados. Os parceiros são obrigados a comparecer às reuniões sob pena de serem penalizados.

Rede Melhor Idade - Rede Municipal de Centros de Dia e de Convívio

Tendo em conta a elevada percentagem de população acima dos 65 anos, o Município em conjunto com parceiros locais dinamizou a rede Melhor Idade – Rede Municipal de Centros de Dia e de Convívio. Esta rede tem como objectivo comum o desenvolvimento de um programa de intervenção que visa a promoção de um conjunto de actividades lúdico-pedagógicas⁴⁶ para a valorização pessoal e social dos reformados/pensionistas do Concelho.

Os vários actores criam respostas sociais baseadas na rentabilização de recursos já existentes. Assim, as Juntas de Freguesia asseguram o transporte; os Centros de Convívio dinamizam as actividades lúdico-pedagógicas, o fornecimento de almoços e lanches enquanto o Município coordena o programa. O financiamento é bipartido, as despesas de funcionamento são asseguradas pelo Município e pelos seus beneficiários.

Rede ECOS – Energia e Construção de Sustentáveis

Baseada na aposta na energia e construção sustentáveis, a Rede ECOS, constituída por vários actores locais, regionais, nacionais e estrangeiros em diferentes áreas (Anexo II) proporciona partilha de experiências e informação para a criação de cidades competitivas e inovadoras de nível internacional.

A partilha de informação efectua-se através de reuniões e da utilização das novas tecnologias de informação.

⁴⁶ Para 2011 estão propostas no Relatório Programa Melhor Idade/Avaliação de 2010 as seguintes actividades: Inauguração da Exposição “Melhor Idade” na Galeria da Casa do Pelourinho – Apresentação do Projecto “Odesign”; Ateliers de Teatro; Expressão Dramática; Grupo de Marchas Populares; Convívios; em parceria com o gabinete do ambiente, dinamização de 12 sessões de promoção de saúde ambiental, onde serão abordados os temas: separação de resíduos; reciclagem de óleos alimentares e compostagem doméstica; Realização de uma palestra e/ou acções de formação com Dr. Pedro Macedo (psiquiatra); Exibição do documentário “Quem mora na minha cabeça” – filmado no Hospital de Dia do Hospital Júlio de Matos e debate; Confecção de Brinquedos para a Campanha de Natal 2011 – Óbidos Solidário; Aulas de ginástica e hidroginástica; Programa de Saúde Oral na terceira idade; Acções de sensibilização e formação na área da saúde em parceria com o Programa “Saúde Melhor”; Dinamização do programa de voluntariado desenvolvido nos Centros de Convívio em parceria com o Programa “Óbidos Voluntário”; Criação de hortas biológicas em alguns Centros de Convívio; Programação de Visitas aos 3 Complexos Escolares; Desenvolvimento e apresentação da Marcha Popular “Melhor Idade” – TEMA: As salinas; criação de música e letra para a marcha.

Óbidos - Rede de Investigação, Inovação e Conhecimento

A rede Óbidos - Rede de Investigação, Inovação e Conhecimento tem como objectivo o estudo de Óbidos em várias vertentes com o objectivo de criar um Banco de Conhecimento na Internet; edição de uma colecção sobre Óbidos com cerca de 20 publicações; a inclusão de conteúdos em projectos educativos do Município, como o Plano Local de Leitura e ainda a preparação para a candidatura de Óbidos a Património da Humanidade.

Para além do Município de Óbidos são parceiros várias equipas de trabalho formadas por investigadores de Universidades e entidades (Anexo II) com o objectivo de investigação em diferentes áreas como: mapas e fontes históricas, arquitectura e urbanismo em Óbidos, pintura, escultura, artes integradas, musicologia, museologia, história e restauro, património gráfico, paleontologia, idade média entre outras.

Rede de Clusters Criativos – Urbact II

A rede de Clusters Criativos faz parte do programa *URBACT Creative Clusters*, inserido na temática Iniciativa e Criatividade e tem como propósito o desenvolvimento económico e social em áreas de baixa densidade baseado na aposta da criatividade. Apresenta-se como uma oportunidade para repensar o desenvolvimento rural.

Durante 3 anos 10 actores partilham experiências, boas práticas e propostas de políticas de acção, com o objectivo de que a criatividade pode agir como força motriz para o desenvolvimento económico de pequenos centros urbanos.

7.1.2. AVALIAÇÃO

Assim, baseado na informação recolhida nas entrevistas foi elaborada a Tabela 18, comparando as características de cada rede.

Tabela 18 - Características das Redes

Características	Redes				
	Social	Melhor Idade	Ecos	Óbidos - Rede de Investigação, Inovação e Conhecimento	Rede de <i>Clusters</i> Criativos URBACT II
Propósito	Tabela 17				
Actores	Anexo II				
Objecto da Acção	Cidadãos mais desfavorecidos do Concelho	Cidadãos com mais de 65 anos	Território	Conteúdos em múltiplas vertentes sobre Óbidos	Território
Período Vigência da Rede	Indefinido	Indefinido	Indefinido	Indefinido	3 anos
Níveis	Nacional Regional Local	Local	Internacional Nacional Local	Nacional Local	Internacional Local
Coordenação	Município de Óbidos	Município de Óbidos	Município de Moura	Município de Óbidos	Município de Óbidos
Conduta dos Actores	Confiança Partilha	Confiança Partilha	Confiança Partilha	Confiança Partilha	Confiança Partilha
Comunicação	Reuniões Grupos de trabalho	Reuniões	Reuniões	Reuniões Grupos de Trabalho	Reuniões
Relacionamento	Dificuldade em reunir Sem conflitos	Dificuldade na decisão de afectação de recursos que são escassos Sem conflitos	Dificuldade em reunir Sem conflitos	Muita burocracia por estar associada a uma candidatura de financiamento Sem conflitos	Regras explícitas Sem conflitos
Tecnologias de Informação e Comunicação	<i>Email</i> Página Internet	<i>Email</i> Telefone	<i>Email</i> Página Internet	<i>Email</i> Página Internet	<i>Email</i> Página Internet Vídeo-conferência
Negociação	Maioria dos votos dos parceiros	Negociação	Negociação	Negociação	Negociação
Recursos	Partilhados	Partilhados	Partilhados	Partilhados	Partilhados
Quem assegura os Resultados Esperados	Município de Óbidos	Município de Óbidos	Município de Moura	Município de Óbidos	Município de Óbidos

Fonte: elaboração própria.

Da análise da Tabela 17 constata-se que cada rede se organiza em torno de um objectivo comum, ou seja, foram identificados cinco necessidades/problemas/interesses a que se pretende dar resposta concretizando-se em objectivo comum a partir do momento que existe mais do que uma entidade ou cidadão que o prosseguem, apesar de individualmente terem características muito diferentes.

Os actores (Anexo II) como podemos verificar são entidades públicas, privadas, locais, regionais, nacionais, internacionais, com ou sem fins lucrativos que voluntariamente integram as redes.

O seu relacionamento pressupõe a articulação entre vários níveis como o local, regional, nacional e internacional.

O número e tipo de actores depende, por isso, da capacidade de auto-organização e não só, também da envolvente em que se insere. As características históricas, geográficas, demográficas, económico-sociais, culturais e ambientais do Concelho inseridas em determinado contexto temporal influenciam o aparecimento de necessidades/problemas/interesses a que se pretende dar resposta passando por isso a fazer parte do objecto de acção (Tabela 18).

Na tabela 17 verifica-se que cada rede se insere num ou mais domínios de actuação.

Por exemplo, pelo facto do Concelho apresentar em termos demográficos uma população envelhecida (caracterização do Concelho) existe necessidade de actuar na valorização pessoal e social dos cidadãos com mais de 65 anos que se insere no domínio social e domínio das condições da qualidade de vida em geral.

Das cinco redes verifica-se que o seu período de vigência é normalmente indefinido, excepto na Rede de *Clusters* Criativos que é de três anos (Tabela 18).

Os vários parceiros que integram as redes unem esforços no sentido da optimização possível dos meios de acção, uma vez que abrangem várias valências. Esta partilha faz-se em recursos técnicos, materiais, financeiros e humanos. Em todas as redes foi sublinhada a importância da partilha de informação através das tecnologias de informação e comunicação, sendo que a comunicação se faz normalmente por *email*, páginas da *internet* e reuniões para tomada de decisões.

As decisões são tomadas por negociação, excepto na Rede Social onde se verifica uma votação prevalecendo a maioria (Tabela 18).

A Rede *Clusters* Criativos tem uma calendarização previamente definida que é escrupulosamente cumprida, contudo, a maior dificuldade apontada pelos representantes das restantes quatro redes foi a compatibilização de disponibilidade para reunir com periodicidade e por vezes, na sinergia de objectivos comuns, o que evidencia a necessidade de existência de regras explícitas.

Os actores actuam na base da confiança e na partilha de todos os recursos.

Foi evidenciado também por todos a importância da existência de uma entidade que coordene a rede, caso contrário a rede tem tendência à dispersão e não atinge os resultados esperados.

Foi por todos evidenciada a importância de cada rede, tendo em conta que o trabalho é facilitado na medida em que é criado um espaço de partilha de experiências que conjugam perspectivas, abordagens e objectivos estratégicos comuns, através da valorização de elementos patrimoniais, recursos, valias estratégicas e experiências. O estabelecimento de parcerias com entidades que apresentam várias valências, possibilita o conjugar dessas valências facilitando o alcance de objectivos comuns.

A partilha de recursos foi também apontada como fundamental para a obtenção dos resultados esperados, uma vez que cada entidade individualmente não teria disponibilidade financeira, material e humana para alcançar resultados idênticos aos obtidos pela rede.

7.1.3. FUTURO - NOVA ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL

Verifica-se que em Óbidos a necessidade de recorrer a outros modelos organizativos que não só o Burocrático já foi identificada. Presentemente para fazer face às várias solicitações de forma sustentada, integrada e harmoniosa são aplicados os três modelos, o modelo Burocrático, Gestionário e de Governação em Rede consoante o tipo de intervenção.

Interessa-nos o funcionamento externo com incidência no modelo de Governação em Rede, porque se parte do pressuposto de que o Município tem que garantir os resultados, mas não tem que os assegurar sozinho.

Este modelo pressupõe uma articulação e aproveitamento dos recursos existentes no Concelho, para além de um envolvimento de toda a comunidade na resolução dos problemas/necessidades evidenciadas. Pelas redes analisadas constata-se também a preocupação na troca de informação e conhecimento através da partilha de boas práticas e da troca de informação entre actores que actuam em outros níveis que não apenas o local.

Na Tabela 19 apresentam-se as características identificadas após a análise das entrevistas aos representantes de actores das redes e a respectiva correspondência aos números das questões efectuadas durante a entrevista. Na terceira coluna propõe-se, tendo em conta as características, cinco dimensões:

Tabela 19 – Características e Dimensões

Características	N.º da Questão no Guião da Entrevista	Dimensões Propostas
Propósito	4	Propósito
Actores	3, 5 e 8	Dinâmicas Sociais
Objecto da Acção	2	Ambiente Geral
Período Vigência da Rede	6	
Níveis	5	Interacção
Coordenação	9, 10 e 11	Liderança
Conduta dos Actores	16	Ética
Comunicação	13	Interacção
Relacionamento	14, 15, 19 e 20	
Tecnologias de Informação e Comunicação	13	
Negociação	17 e 18	Liderança
Recursos	7 e 21	Interacção
Resultados Esperados	12, 21 e 22	Liderança

Fonte: Elaboração própria.

7.2. DESENHO DO MODELO DE GOVERNAÇÃO LOCAL EM REDE

O modelo burocrático a 2 dimensões considera a departamentalização e a hierarquia (Neves, 2010), contudo, face ao exposto, torna-se indispensável a introdução de novas dimensões resultando daqui um novo modelo.

A elaboração da estrutura organizacional deve ter em conta as funções, a forma como são assumidas as responsabilidades, como é efectuada a interacção entre organismos, como é estabelecida a comunicação e como são tomadas as decisões.

Neves (2010, p. 278), apresenta um modelo de Governação Pública a cinco dimensões, que identifica como: sociedade, propósito, níveis, domínios e tempo, no entanto, pretende-se aqui o desenho de um modelo de Governação Local em Rede sendo por isso ligeiramente diferente. Apesar de se manter a dimensão propósito todas as restantes se encontram integradas noutras dimensões.

Considera-se que a dimensão domínios referida por Neves (2010) se encontra aqui integrada na dimensão Ambiente Geral, uma vez que os domínios se encontram na base da estratégia, das políticas e das prioridades tal como as funções da Administração Local.

Também a dimensão tempo mencionada por Neves (2010) foi integrada na dimensão Ambiente Geral, onde para além do tempo são também integrados os conceitos de território, contexto, dinâmica, flexibilidade, mudança e adaptação constante.

Assim, o Concelho de Óbidos pelo facto de estar integrado numa determinada envolvente, com características específicas condicionadas por aspectos geográficos, demográficos, económico-sociais, ambientais, culturais e históricos por sua vez são influenciados pelo contexto temporal. Todos estes factores têm que ser vistos num contexto dinâmico onde os aspectos se inter-influenciam permanentemente (Ambiente Geral). Os cidadãos e organizações integrados neste território com esta determinada envolvente têm expectativas, interesses, sentem necessidades e problemas que precisam de resposta. Esta resposta pretende-se dada de forma sustentada, integrada e harmoniosa (Propósito).

Difícilmente apenas no âmbito de uma organização se consegue algo tão abrangente e complexo, por isso, se propõe que todos colaborem (Dinâmicas Sociais). Que do relacionamento, da comunicação entre todos se partilhem recursos para respostas sustentadas, que se envolvam todos na construção de respostas colectivas (Interacção).

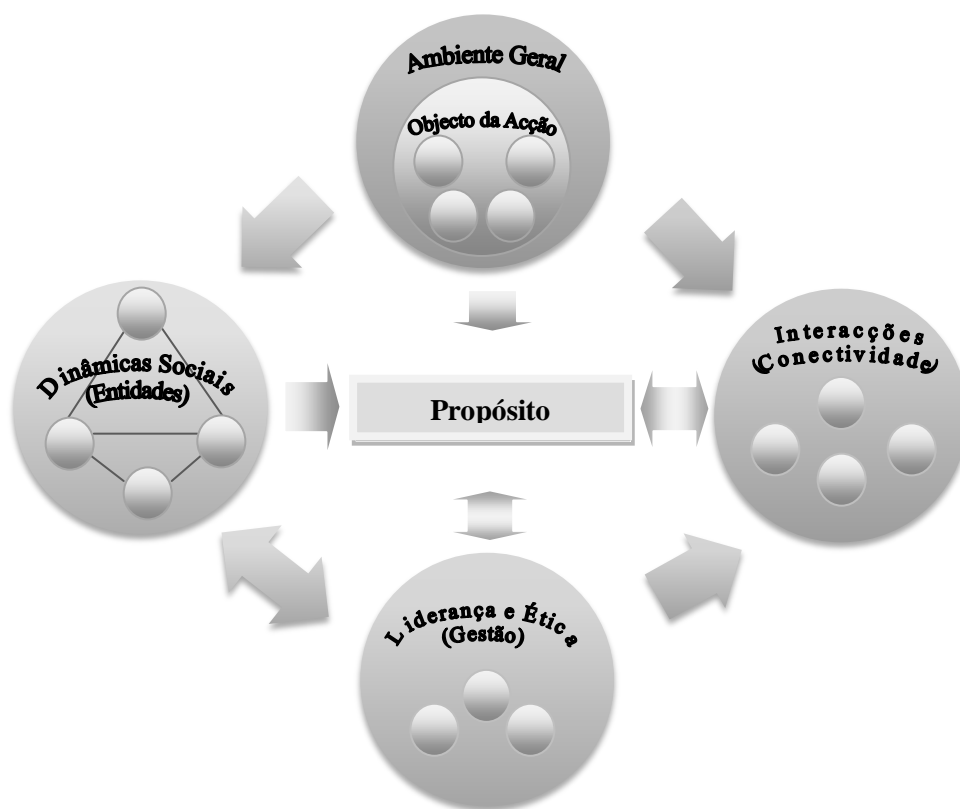
Mas sabemos, que o trabalho para o bem comum só existe se entre todos se verificar um sentimento de confiança e de transparência que propicie a auto-organização (Ética). E uma coordenação⁴⁷ para que não se verifique, indecisão, falta de consenso nas decisões, conflitos e sobreposição da acção (Liderança).

Como não existe uma hierarquia entre os vários parceiros ou actores é através da negociação constante que se relacionam.

A Figura 5 apresenta a representação gráfica do modelo proposto.

⁴⁷ Cidadão individualmente ou em representação de uma entidade que seja reconhecido e aceite por todos como líder.

Figura 5 - Modelo de Governação Local em Rede



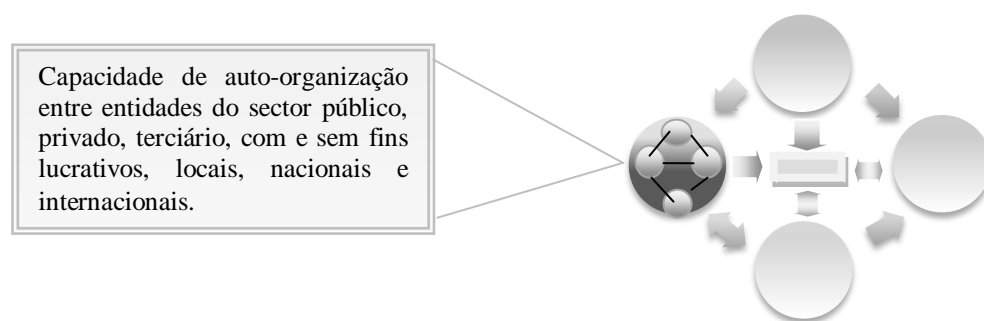
Fonte: Elaboração própria.

7.2.1. DIMENSÕES

Assim, a decomposição do modelo de Governação Local em Rede apresentado na Figura 5 conduz-nos à introdução das seguintes dimensões:

- **Dinâmicas Sociais (Entidades)** – As dinâmicas sociais não são mais do que a capacidade e propensão para a auto-organização dos vários sectores público, privado e terciário, constituído por cidadãos, organizações públicas e privadas, com e sem fins lucrativos, locais, nacionais e internacionais.
São os destinatários da acção, aqueles que solicitam respostas a necessidades/problemas/interesses/expectativas e promove-se o envolvimento de todos, da comunidade que é parte interessada, na resolução desses problemas.

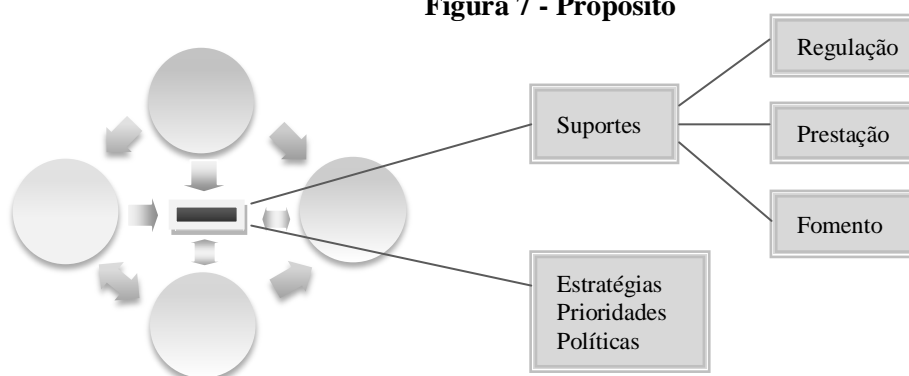
Figura 6 - Dinâmicas Sociais (Entidades)



Fonte: Elaboração própria.

- **Propósito** – A Administração Local com base no seu papel, nos domínios de acção, funções e missão, inserida em determinado ambiente geral estabelece estratégias, políticas e prioridades que orientam o sentido da sua acção que resultam na prática em diferentes formas de intervenção como a regulação, a prestação e o fomento. Ou seja, a identificação de problemas/necessidades conduzem à procura de outras organizações com os mesmos valores e problemas/necessidades/interesses, apesar de individualmente terem ambições diferentes para em conjunto, num objectivo comum, em rede, procurar uma resolução. Na rede permanecem enquanto se mantiver a prossecução do objectivo comum;

Figura 7 - Propósito

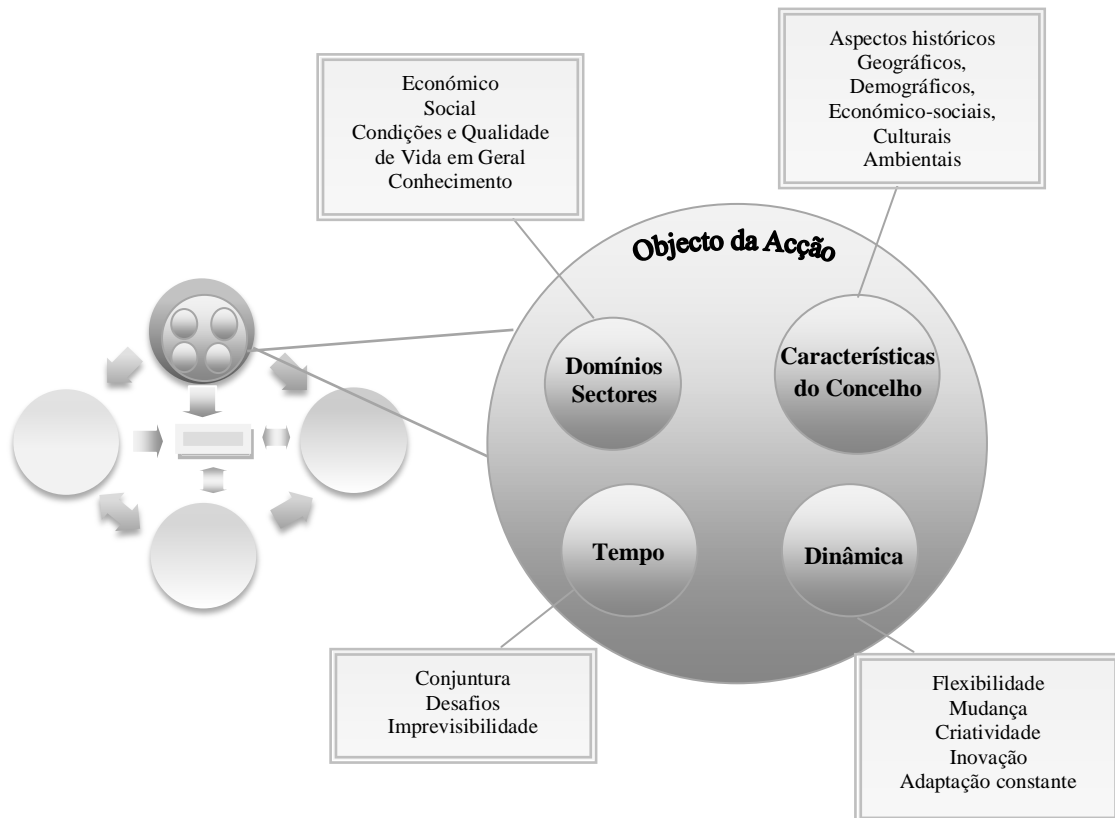


Fonte: Elaboração própria.

- **Ambiente Geral** – Representa o território onde actua a Administração Local, cujas características influenciam a sociedade através das necessidades, expectativas, problemas e interesses sentidos. A Administração Local actua numa determinada envolvente contextual e transaccional influenciada pelo contexto temporal e pelo contexto dinâmico que pressupõe a mudança e exige criatividade, inovação,

flexibilidade e adaptação constantes. As próprias redes também são dinâmicas influenciam e são influenciadas.

Figura 8 - Ambiente Geral

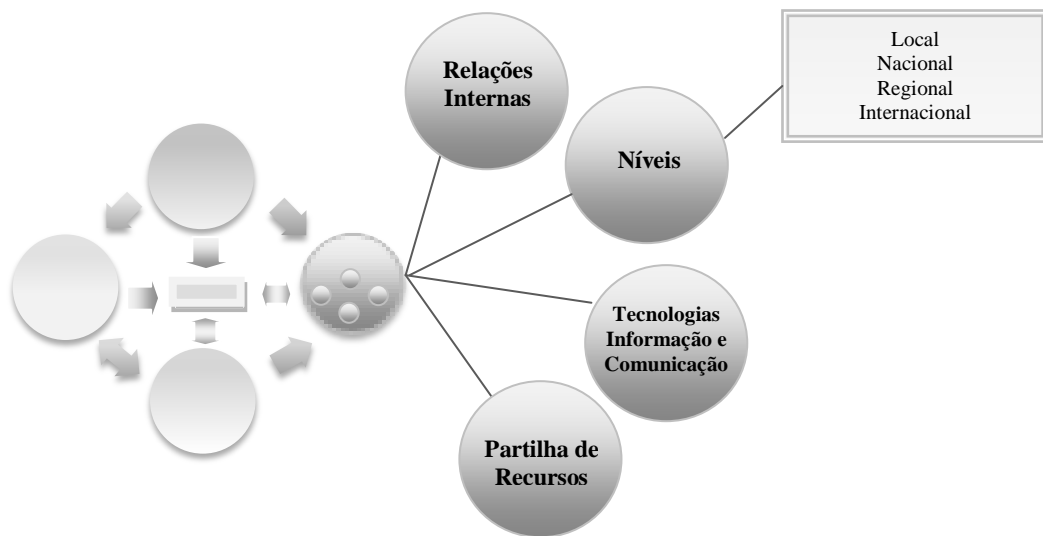


Fonte: Elaboração própria.

- **Interacções (Conectividade)** – Numa rede é essencial a partilha de informação e conhecimento, de recursos, a troca de experiências e replicação de boas práticas assente numa relação de confiança e numa cultura de participação, complementaridade, e reciprocidade. Neste tipo de interacção revelam-se de grande importância as tecnologias de informação e comunicação de suporte ao fluxo e circulação da informação. Por conectividade entende-se a capacidade estrutural de estabelecer comunicação entre os actores (Castells, 2002).

Da interacção resultam relacionamentos internos e também a vários níveis como, local, regional, nacional e internacional;

Figura 9 – Interacções (Conectividade)

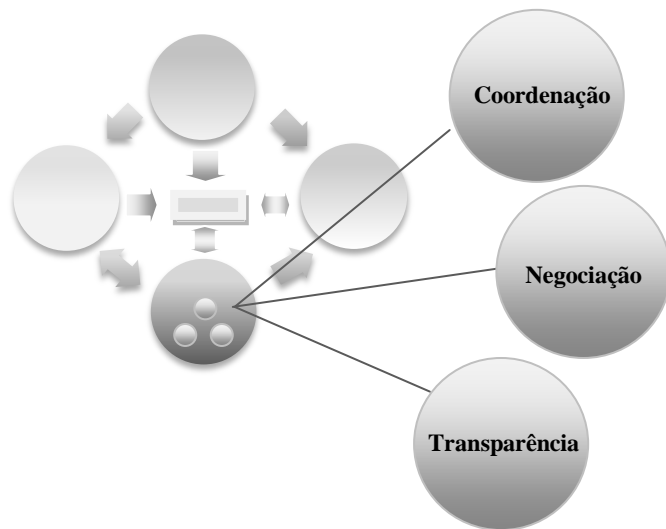


Fonte: Elaboração própria.

- **Liderança e Ética (Gestão)** - A rede depende da conduta de cada participante. É importante o estabelecimento de regras e normas explícitas; de uma linguagem comum; da clarificação e partilha dos direitos, obrigações e responsabilidades; da disseminação democrática da informação; de um comportamento estável, honesto que pressuponha imparcialidade, legalidade, integridade, responsabilidade, transparência, compromisso; da partilha de recursos, informação e resultados. A coordenação faz-se através de relações de confiança e de uma cultura comum, onde deve existir um líder natural ou escolhido pelos participantes, que seja reconhecido como tal por todos, com o objectivo de articular a acção, garantir resultados, evitando redundâncias, sobreposições ou inactividade.

Os actores são autónomos e independentes, por isso a tomada de decisões faz-se através da procura de consenso; do ajustamento mútuo; da discussão de soluções; da articulação de interesses; da contribuição de cada participante; do compromisso; da gestão de conflitos; da mediação; da capacidade de lidar com a ambiguidade, a diferença e a mudança. A manutenção da rede depende para além da manutenção do propósito, da capacidade de negociação dos actores.

Figura 10 - Liderança e Ética (Gestão)



Fonte: Elaboração própria.

8. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do princípio que os modelos Burocrático e Gestionário não respondem às necessidades dos cidadãos e, tendo em conta que a conjuntura actual evidencia uma expectável mudança de lógica na tentativa de adaptação, torna-se necessário encontrar um novo modelo organizacional adequado para a Administração Local em Óbidos.

Depois de analisados os vários modelos organizacionais e identificadas as razões que conduzem à mudança de lógica foi caracterizado o Concelho.

Verificou-se que à Administração Local em Óbidos são solicitadas respostas abrangentes e complexas, tendo em conta que se pretendem sustentadas, integradas e harmoniosas, o que aliado à envolvente actual limita a sua capacidade de intervenção no âmbito apenas de uma organização.

Assim, urge repensar o papel da Administração Local e a sua missão.

À Administração Local, não se exige apenas que desenvolva as suas competências mas que trabalhe em função dos resultados esperados. Contudo, por não dispor de todos os recursos não se pretende que o faça sozinha. O que se exige é que tenha a capacidade de articular os recursos existentes no Concelho.

Culminamos por isso numa lógica de Governação Local em Rede, onde todos contribuem para o Concelho que é de todos, assente no novo papel e missão da Administração Local que é garantir o desenvolvimento sustentado, integrado e harmonioso do Concelho.

O modelo organizacional define a forma como a organização trabalha e influencia a sua capacidade de resposta.

A partir do momento que se propõe uma nova forma de trabalhar e de agir está-se a propor um novo modelo organizacional. Mas isto não significa que se defenda que o modelo de Governação Local em Rede deve substituir o modelo Burocrático e o modelo Gestionário. Pelo contrário, muitas funções e formas de intervenção mantêm-se com o modelo que já antes se encontrava associado. O que se pretende é a introdução de um outro modelo que venha facilitar o funcionamento externo da Administração Local através da articulação de recursos e o envolvimento de todos com o objectivo de melhorar a sua capacidade de resposta.

Com base no estudo de caso propõe-se um modelo de Governação adequado para o desenvolvimento sustentado do Concelho baseado na análise elaborada a cinco redes implementadas em Óbidos.

O modelo de Governação Local em Rede para o Concelho de Óbidos foi desenhado a cinco dimensões: Dinâmicas Sociais (Entidades), Ambiente Geral, Propósito, Interações (conectividade) e Liderança e Ética (Gestão).

Este trabalho pretende contribuir para o reconhecimento da necessidade de mudança na Administração Local na tentativa de adaptação constante ao meio, para que as respostas sejam consideradas adequadas por aqueles que as solicitam. Não se devem baixar os braços perante as dificuldades, mas sim encontrar soluções alternativas. Por isso, a ideia central a transmitir é a de que tendo em conta as necessidades o Concelho, neste caso Óbidos, cabe à Administração Local garantir a articulação de todos os recursos existentes e o envolvimento dos cidadãos e organizações para encontrarem respostas sustentadas, integradas e harmoniosas.

O modelo de Governação Local em Rede sendo um modelo emergente foi ainda pouco estudado em aplicação prática. Este trabalho pretende contribuir para o desenho do modelo de Governação Local em Rede para o Concelho de Óbidos.

Os objectivos propostos inicialmente foram concretizados, no entanto, ao longo da investigação surgiram alguns constrangimentos ao estudo. Sobretudo por ser um tema ainda pouco estudado e por pressupor dados relacionais que se mostram sempre muito dinâmicos e pouco previsíveis.

Na caracterização do Concelho foram analisados dados estatísticos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, no entanto, referente ao recenseamento de 2011 apenas se encontram ainda disponíveis dados preliminares pelo que se tornou necessário recorrer a dados anteriores, ou seja, do ano de 2001, com um desfasamento de dez anos.

Sendo ainda um tema pouco desenvolvido, a Governação Local em Rede, permite sugerir temas para futuros estudos:

- Validação do modelo de Governação Local em Rede;
- Desenvolvimento de um estudo mais abrangente propondo um desenho de modelo para a Administração Local;

- Cálculo e análise do índice de desenvolvimento sustentável para o Município de Óbidos;
- Mapeamento de redes e a sua análise estrutural.

BIBLIOGRAFIA

ANDION, C. (2003) – “Análise de Redes e Desenvolvimento Local Sustentável”, *Revista de Administração Pública*. Vol. 37, n.º 5, p. 1033-1054.

ARAÚJO, J. F. F. E. (1998) – “Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido”. Comunicação elaborada para o 1.º encontro INA, *Avaliação na Administração Pública*. Fundação Callouste Gulbenkian, Lisboa, 23/24 Março.

ARAÚJO, J. F. F. E. (2003a) – “A Governação Local e os Novos Desafios”. *Comunicação apresentada no Fórum de Gestão e Administração Pública*. Mirandela.

ARAÚJO, J. F. F. E. (2003b) – “As Relações Inter-Organizacionais no Sistema de Governação”. *Documentos de trabalho do NEAPP Série I* (7).

BARANANO, A. M. (2008) – *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão: Manual de Apoio à Realização de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Edições Sílabo.

BEACH, S. (2008) – “Sustainability of Network Governance: Stakeholder Influence”. In: *Contemporary Issues in Public Management: The Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM XII)*, 26 – 28 March, Brisbane, Australia. [Consultado em 08.12.2010]. Disponível em <http://eprints.qut.edu.au/15313/>.

BERTELLI, A. (2006) – “The Role of Political Ideology in Strutural Design of New Governance Agencies”. *Public Administration Review*. Vol. 66, n.º 4, p. 583-595.

BILHIM, J. (2000) - "Introdução". *Moderna Gestão Pública: Acta Geral do 2.º Encontro INA* (p. 117-124). Oeiras: INA.

BILHIM, J. (2004) - *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

BOTELHO, J. da S. (1996) – *Óbidos Vila Museu*. 2.ª ed. Óbidos: Câmara Municipal de Óbidos.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2008) – “O Modelo Estrutural de Gerência Pública”. *Revista de Administração Pública*. Vol. 42, n.º 2, p. 391-410.

CÂMARA, P. B.; GUERRA, P. B.; RODRIGUES, J. V. (2010) – *Novo Humanator*. 2.ª ed. Lisboa: D. Quixote.

CASTELLS, M. (2002) - *A Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Vol. I.

COMISSÃO EUROPEIA (2001) – *Green Paper: Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*. Brussels, COM(2001) 366 final. [Consultado a 08.12.2010].

Disponível em http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2001/com2001_0366en01.pdf.

CONSIDINE, M.; LEWIS, J. M. (2003) – “Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand”. *Public Administration Review*. Vol. 63, n.º2, p.131-140.

CORVELO, S.; MOREIRA, P. S.; CARVALHO, P. S. (2001) – *Redes Interorganizacionais*. Lisboa: INOFOR.

COSTA, J. S. (2005) – *Compêndio de Economia Regional*. 2.^a ed. Coimbra: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.

CROSS, R.; THOMAS, R. J. (2010) – *Conduzir o Desempenho através de Redes Sociais: Como as Grandes Empresas Utilizam as Redes para Aumentar a Performance e o Crescimento*. Porto: Vida Económica, Editorial.

EMERENCIANO, P. (2008) - *O Impacto do Balcão Único na Imagem do Estado do Relacionamento com o Cidadão*. Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas. Acessível no ISCTE, Lisboa, Portugal.

FARRELL, C. M. (2000) – “Citizen Participation in Governance”. *Public Money & Management*, Jan/Mar, p. 31-37.

FIGUEIREDO DIAS, J. E.; OLIVEIRA, F. P. (2005) – *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 3.^a ed. Coimbra: Edições Almedina.

FONSECA, F.; CARAPETO, C. (2009) - *Governança, Inovação e Tecnologias: o Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.

FREIRE, A. (1997) – *Estratégia – Sucesso em Portugal*. Lisboa: Editorial Verbo.

FREITAS DO AMARAL, D.; FÁBRICA, L.; GOMES, C. A.; SILVA, J. P. (2009) - *Curso de Direito Administrativo*. 3.^a ed. Coimbra: Edições Almedina. Vol. I.

FREY, K. (2003) – “Desenvolvimento sustentável local na emergente sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação na formação de redes

comunitárias”. *Revista de Sociologia e Política*, n.º21, p.165-185. [Consultado em 08.12.2010]. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a11n21.pdf>

FUNK, K. (1999) – “Information networking as an instrument of sustainable development”. *Social Science Computer Review*, v.17, nº 1, p.107-114.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. (2006) – *Governar em Rede: O novo formato do Sector Público*. Editora Unesp.

GOSS, S. (2001) - *Making local governance work: networks, relationships, and the management of change*. Houndmills: Palgrave.

GRAHAM, S. (1996) - *Rumo à cidade em tempo real. Desenvolvimento Urbano numa Sociedade Globalizada e Telemediática*. [Consultado em 30.11.2010]. Disponível em: http://www.wisetel.com.br/espaco_de_futuros/vcidade.htm.

GOMES, J. S. (2007) - “O Conceito de Interesse Público no Contexto da Gestão Pública Contemporânea”. In Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*. Oeiras: Celta Editora.

GUADALUPE, S. (2009) – *Intervenção em Rede: Serviço Social, Sistémica e Redes de Suporte Social*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

GUERREIRO, M. (2008) - *Associação de Desenvolvimento Local: Que Contributo para o Desenvolvimento Local? O estudo de caso da APDM*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais – Análise e Gestão. Acessível no ISCTE, Lisboa, Portugal.

HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. (2005) - *Introduction to social network methods*. Riverside. CA: University of California. [Consultado em 28.11.2010]. Disponível em: http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/Introduction_to_Social_Network_Methods.pdf

HARTLEY, J.; BUTLER, M.I. J. R.; BENINGTON, J. (2002) - "Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective". *Public Management Review*, Vol. 4, n.º 3, p. 387-404.

HENDRIKS, F.; TOPS, P. (2003) – “Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change”. *Public Administration*. Vol. 81, n.º 2, p. 301-323.

I.N.E. - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2001) - *Censos 2001: Resultados Definitivos*: XIV recenseamento geral da população: IV recenseamento geral da habitação / Instituto Nacional de Estatística. Lisboa: I.N.E., I.P., 2001. - 8 vol.: qua., gráf., map.; 30 cm. 3º vol.: Centro. Lisboa: I.N.E., I.P.

I.N.E. - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2009) - *Estatísticas Agrícolas* 2009. Lisboa: I.N.E., I.P.

I.N.E. - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2011) - *Censos 2011: Resultados Preliminares*: XV recenseamento geral da população: V recenseamento geral da habitação / Instituto Nacional de Estatística. Lisboa: I.N.E., I.P.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. (2006) – “Governança Pública: Novo Modelo Regulatório para as Relações entre o Estado, Mercado e Sociedade?”. *Revista de Administração Pública*. Vol. 40, n.º 3, p. 479-499.

KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. F. M. (2000) – “Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance”. *Public Management*. Vol 2, n.º 2, p. 135-158.

KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. F. M.; TERMEER, Katrien (1995) - "Managing Networks in the Public Sector: A theoretical study of management strategies in policy networks". *Public Administratio*. Vol. 73, n.º 3, p. 437-454.

KWASNICKA, E. L. (2006) – Governança Gestora na Rede de Negócios: Um Estudo Comparativo. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*. Vol. 8, n.º 21, p. 33-42.

LEMIEUX, V.; OUIMET, M. (2008) – *Análise Estrutural das Redes Sociais*. Lisboa: Instituto Piaget.

LOIOLA, E.; MOURA, S. (1997) – “Análise de Redes: Uma Contribuição aos Estudos Organizacionais”. In Tânia Fischer (org.). *Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais*, (p. 53-68), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

MARTELETO, R. M. (2001) – “Análise de Redes Sociais: Aplicação nos Estudos de Transferência da Informação”. *Ciência da Informação*. V. 30, n.º 1, p.71-81. [Consultado em 28.11.2010]. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ci/v30n1/a09v30n1.pdf>

MONTALVO, A. R. (2003) - *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Edições Almedina.

MOREIRA, P. S.; CORVELO, S.; (2002) – *Cooperação Interorganizacional: Das Trajectórias às Redes*. Lisboa: INOFOR.

MOREIRA, P. S. (2007) - *Liderança e Cultura de Rede em Portugal - Casos de Sucesso*. Lisboa: Livros Horizonte.

NEVES, A. (2002) – *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Editora Pergaminho.

NEVES, A. (2010) - *Governança Pública em Rede: Uma Aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo.

OCDE (2002) - *A Governância no Século XXI*. Lisboa: Gabinete de Estudos de Perspectivas Económicas do Ministério da Economia.

OLIVARES, J. E. L. (2002) – “Negociação para Configurar o Desenho da Estrutura Organizacional em Rede”. *Caderno de Pesquisas em Administração*. Vol. 9, n.º 3, p. 13 a 26.

PROVAN, K.; MILWARD, B. (2001) – “Do Network really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks”. *Public Administration Review*. Vol. 61, n.º 4, p. 414-423.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. (1992) - *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Grádiva.

ROCHA, J. O. (2000) - “Modelos de Gestão Pública” in *Revista de Administração e Políticas Públicas*. Vol. I, n.º 1, p. 6-16.

ROCHA, J. O. (2011) – *Gestão Pública: Teorias, Modelos e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.

RODRIGUES, M.; ARAÚJO, J. F. (2006) – “A Nova Gestão Pública na Administração Local: O Caso do Noroeste de Portugal”. *Revista Galega do Eixo-Atlântico*. N.º 9, p. 59-80.

RODRIGUES, M. A. V. (2009) - *Mecanismos de Governança: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*. Março 2009. Tese de Doutoramento Ciências da Administração, acessível na Universidade do Minho, Braga, Portugal.

RUÃO, T. (1999) – “A Comunicação Organizacional e a Gestão de Recursos Humanos. Evolução e Actualidade”. *Cadernos do Noroeste*. Vol. 12, n.º 1-2, p. 179-194. Acessível no CCHS – Centro de Ciências Históricas e Sociais, Universidade do Minho, Braga, Portugal.

SARAIWA, José Hermano (2011) – *História concisa de Portugal*. 25.^a ed. Lisboa: Publicações Europa-América.

SECCHI, L. (2009) – “Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública”. *Revista Administração Pública*. Vol.43, n.2, p. 347-369. [Consultado em 08.10.2010]. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>.

SILVESTRE, H. C. (2010) – *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar.

SINGH, A. (2003) – “Questioning the New Public Management”. *Public Administration Review*, Vol. 63, n.º 1, p. 116-119.

STRANGE, T.; BAYLEY, A. (2008) - *Sustainable Development: Linking Economy, Society, Environment*, OECD Insights. [Consultado em 08.10.2010]. Disponível em <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/0108121e.pdf?expires=1314888913&id=id&accname=guest&checksum=CAA569DA18EC500C19C14A9A45E2F4B4>

TAVARES, A. F.; CAMÕES, P. J. (2005) – “New Forms of Local Governance: A Theoretical and Empirical Analysis of the Case of Portuguese Municipal Corporations”. *Prepared for the Midwest Political Science Association Conference*. Chicago: Illinois.

TELES, F.; MOREIRA, J. M. (2006) – “Liderança Ética num Contexto de Governação Local: Estado, Mercado e Sociedade Civil” *Working Papers, apresentado no XIV Congresso Nacional de Ética, Economia y Dirección* (EBEN-ESPÑA) Valência, 15 e 16 de Dezembro.

TORRES, A. (2009) - *Poder local: Como potenciar a participação dos cidadãos na vida do município de Montijo*. Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas. Acessível no ISCTE, Lisboa, Portugal. [Consultado em 07.12.2010]. Disponível em repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/1886/1/PoderLocal_08.pdf

Legislação

Código do Procedimento Administrativo;

Constituição da República Portuguesa;

Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro.

Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de Junho.

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro;

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro;

Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;

Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86, de 26 de Março;

Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de Novembro

Sites

www.anmp.pt

www.ccdr-lvt.pt

www.cm-obidos.pt

www.gestaoestrategica.ccdr-lvt.pt

<http://censos.ine.pt>

<http://urbact.eu>

ANEXO I

Guião de Entrevista

Guião de Entrevista

- 1. Nome da rede**
- 2. A que problemas/necessidades/interesses responde**
- 3. Por quem foi dinamizado, quem iniciou a rede e quando** (legislação, parceiros,...)
- 4. Propósito ou Objectivo Comum**
- 5. Quem são os participantes (actores)**
- 6. Por quanto tempo perdura a rede** (foi estabelecido um prazo de execução ou não)
- 7. Financiamento** (se existe financiamento afecto e qual)
- 8. Foi por candidatura ou convite?** (aderência dos parceiros)
- 9. Como se estabelecem as regras de funcionamento da rede** (existe acordo cooperação, protocolo, legislação?) Quem estabelece o que fazer, quem convoca reuniões, de quem é o papel de moderador
- 10. Quem coordena, quem dinamiza a rede, quem é líder, como foi escolhido** (se existe uma entidade que coordena, se foi imposta ou escolhida por todos os parceiros da rede, se existe um líder natural, ...)
- 11. Quem coordena é bem aceite pelos restantes** (credibilidade, confiança, liderança ética, desempenha com sucesso o papel de moderador, é reconhecida a sua importância como coordenador pelos restantes parceiros, ...)
- 12. Quem avalia os resultados, quem garante os resultados esperados**
- 13. De que forma se efectua a comunicação e a transmissão de informação na rede entre os parceiros** (reuniões, papel das tecnologias de informação e comunicação, ...)
- 14. Quais as dificuldades sentidas quais os problemas de funcionamento** (no relacionamento entre os parceiros, com a entrada e saída de parceiros, nas tomadas de decisão, na distribuição de recursos, distribuição de tarefas, nos resultados esperados, na resolução de conflitos, na reunião dos parceiros, ...)
- 15. Como normalmente se resolvem os conflitos**
- 16. Existem parceiros que não cumprem as regras estabelecidas? Quais as penalizações?**
- 17. Existe por parte dos parceiros competências na área do trabalho em equipa, consenso, da negociação, ajustamento mútuo de opiniões...**

18. O facto de não existir uma relação hierárquica prejudica a tomada de decisões. Como?

19. Casos concretos de dificuldade de relacionamento, ou de tomada de decisões

20. Soluções a propor para um melhor funcionamento

21. O trabalho da rede é facilitado em termos de recursos e de resultados, ou seria mais fácil no âmbito apenas de uma entidade.

22. Quais os contributos em termos de resultado esperado, qual o valor acrescentado (o que se conseguiu ou irá conseguir pelo facto de se trabalhar com vários parceiros em vez de ser a organização assegurar sozinha o serviço)

23. Alargamento deste modelo (trabalho em rede) a outras áreas/objectivos

ANEXO II

Actores

Rede Social - CLASO

Actores

1. Câmara Municipal
2. Instituto de Segurança Social
3. Junta de Freguesia de A-dos-Negros
4. Junta de Freguesia de Amoreira
5. Junta de Freguesia de Gaeiras
6. Junta de Freguesia de Olho Marinho
7. Junta de Freguesia de Santa Maria
8. Junta de Freguesia de São Pedro
9. Junta de Freguesia de Sobral da Lagoa
10. Junta de Freguesia de Usseira
11. Junta de Freguesia de Vau
12. Associação de Desenvolvimento Social da Freguesia de A-dos-Negros
13. Santa Casa da Misericórdia de Óbidos
14. Centro de Saúde de Óbidos
15. Instituto de Emprego e Formação Profissional
16. Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos
17. Associação O Socorro Gaierense
18. Associação Recreativa e Cultural do Sobral da Lagoa
19. Guarda Nacional Republicana
20. Centro Cultural Social e Recreativo Arelhense
21. Gabinete de Inserção Profissional
22. Centro Social Cultural e Recreativo da Amoreira
23. Associação A minha casa
24. Centro Social e Cultural para o Desenvolvimento do Olho Marinho
25. Bombeiros Voluntários de Óbidos
26. Padre Paulo
27. Centro de Apoio Social e Cultural da Usseira
28. Associação Presente e Futuro
29. Cresce e Jardim-de-Infância da Casa do Povo de Óbidos
30. Sociedade Cultural e Recreativa Gaeirense

31. CEERDL – Centro de Educação Especial Rainha D. Leonor
32. Associação Espeleológica
33. Grupo Guias de S. Lourenço
34. Corpo Nacional de Escutas Agrupamento 753 – Óbidos
35. Associação de Comerciantes de Óbidos – Óbidos.com
36. Sociedade Musical Recreativa Pinhalense

Melhor Idade – Rede Municipal de Centros de Dia e de Convívio

Actores

1. Município de Óbidos
2. Junta de Freguesia de A-dos-Negros
3. Junta de Freguesia de Amoreira
4. Junta de Freguesia de Gaeiras
5. Junta de Freguesia de Olho Marinho
6. Junta de Freguesia de Santa Maria
7. Junta de Freguesia de São Pedro
8. Junta de Freguesia de Sobral da Lagoa
9. Junta de Freguesia de Usseira
10. Junta de Freguesia de Vau
11. Centro de Apoio Social e Cultural de Usseira
12. Centro Cultural Social e Recreativo Arelhense
13. Associação Presente e Futuro
14. Associação de Desenvolvimento Social da Freguesia de A-dos-Negro
15. Centro de Apoio Social do Vau
16. Centro Social Cultural e Recreativo de Sobral da Lagoa
17. Centro Social e Cultural para o Desenvolvimento do Olho Marinho
18. Sport Clube do Bairro - Associação Desportiva, Cultural e Recreativa
19. Associação O Socorro Gaeirense
20. Sociedade Cultural e Recreativa Pinhalense
21. Centro Social Cultural e Recreativo da Amoreira
22. Associação Recreativa e Desportiva União Sancheirense

Rede ECOS – Energia e Construção de Sustentáveis

Actores

1. Município de Beja (Energia Solar/Fotovoltaica)
2. Município de Moura (Promotor do Projecto) (Energia Solar/Fotovoltaica)
3. Município de Óbidos (Energia Eólica)
4. Município de Peniche (Energia das Ondas)
5. Município de Serpa (Energia Solar/Fotovoltaica)
6. Município de Silves (Urbanismo)
7. Município de Torres Vedras (Energia Eólica)
8. C3P – Centro Para Prevenção da Poluição (secretariado técnico permanente)
9. ISQ – Instituto de Soldadura e Qualidade (secretariado técnico permanente)
10. INETI – Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
11. ADENE – Agência para a Energia
12. AW Energy Oy
13. Eneólica, S.A.
14. GAUSIS, Lda.
15. SRE – Soluções Racionais de Energia (Pilhas de combustível)
16. EDEN – Endogenizar o Desenvolvimento de Energias Novas
17. “Energie-Cités” – Associação de Autoridades Locais para a Promoção das Políticas Energéticas Locais de Desenvolvimento Sustentável
18. Parque Tecnológico de Bilbao, Espanha
19. Environment Park – Parco Scientifico Tecnologico per l’Ambiente, Itália
20. Lógica – Sociedade Gestora do parque Tecnológico de Moura E.M.
21. CEEETA - Centro de Estudos em Economia da Energia, dos Transportes e do Ambiente
22. ADRO – Agência para o Desenvolvimento Regional do Oeste
23. EDIA – Empresa para o Desenvolvimento das Infra-Estruturas do Alqueva
24. Núcleo Empresarial de Beja
25. Núcleo Empresarial de Leiria
26. IPB – Instituto Politécnico de Beja
27. IPL – Instituto Politécnico de Leiria
28. ESTIG – Escola Superior de Tecnologia e Gestão do IPB

- 29. Escola Profissional de Desenvolvimento Rural de Serpa
- 30. ADP Mértola – Associação de Defesa do Património de Mértola
- 31. ISEL - Instituto Superior de Engenharia de Lisboa
- 32. AMPER Central Solar S.A.
- 33. EDP - Energias de Portugal

Óbidos - Rede de Investigação, Inovação e Conhecimento

Actores

1. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa
2. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra
3. Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa
4. Universidade Aberta
5. Instituto de Artes e Ofícios
6. Universidade Lusíada
7. Universidade de Évora
8. Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa
9. Faculdade de Belas Artes do Porto
10. Liga Amigos de Eburibritium
11. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
12. Escola Superior de Arte e Design das Caldas da Rainha
13. Universidade Nova de Lisboa
14. Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
15. Museu da Lourinhã

Rede de *Clusters* Criativos

URBACT II

Actores

1. Jyväskylä, Finlândia
2. Óbidos, Portugal
3. Mizil, Roménia
4. Reggio Emilia, Itália
5. Enguera, Espanha
6. Catanzaro, Itália
7. Barnsley, Reino Unido
8. Inteli, Portugal
9. Viareggio, Itália
10. Hódmezovásárhely, Hungria

ANEXO III

Censos 2001

População Residente Segundo os Grupos Etários, ano 2001

Zona Geográfica	Total	Grupos Etários									
		De 0 a 4 anos	De 5 a 9 anos	De 10 a 14 anos	De 15 a 19 anos	De 20 a 24 anos	De 25 a 29 anos	De 30 a 34 anos	De 35 a 39 anos	De 40 a 44 anos	De 45 a 49 anos
Óbidos	10875	513	490	544	670	741	737	751	763	694	720

Fonte: INE (2001, p.239).

População Residente Segundo os Grupos Etários, ano 2001 (continuação)

Zona Geográfica	Grupos Etários									Menos de 1 ano	18 ou mais anos
	De 50 a 54 anos	De 55 a 59 anos	De 60 a 64 anos	De 65 a 69 anos	De 70 a 74 anos	De 75 a 79 anos	De 80 a 84 anos	De 85 a 89 anos	90 ou mais anos		
Óbidos	685	678	685	679	630	458	263	131	43	98	8945

Fonte: INE (2001, p.241).

População Residente com Deficiência⁴⁸, Segundo o Tipo de Deficiência e Sexo, por Grau de Incapacidade Atribuído⁴⁹, ano 2001

Zona Geográfica	Total		Auditiva		Visual		Motora		Mental		Paralisia Cerebral		Outra Deficiência	
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
Óbidos	471	263	55	27	119	57	107	64	41	22	16	11	133	82
Sem grau atribuído	225	124	35	17	77	36	42	25	11	7	5	5	55	34
Inferior a 30 %	32	22	4	2	4	2	8	6	5	3	-	-	11	9
De 30 a 59 %	53	26	3	1	15	8	17	9	6	1	1	1	11	6
De 60 a 80 %	62	35	7	2	9	4	23	16	9	5	-	-	14	8
Superior a 80 %	99	56	6	5	14	7	17	8	10	6	10	5	42	25

Fonte: Adaptado INE (2001, p. 304).

⁴⁸ “Perda ou alteração de uma estrutura ou de uma função psicológica, fisiológica ou anatómica. Apenas foi observada a deficiência permanente; a deficiência temporária não foi considerada (por exemplo, se um indivíduo se desloca com canadianas ou em cadeira de rodas porque partiu uma perna, ou se sofre de descolamento parcial da retina que o obriga a andar com uma venda, não foi considerado como tendo uma deficiência)” (INE, 2001, p. XXII).

⁴⁹ “A avaliação da incapacidade é calculada de acordo com a Tabela Nacional de Incapacidades, sendo a atribuição do grau de incapacidade da responsabilidade de juntas médicas constituídas para esse efeito” (INE, 2001, p. XXIV).

População Residente, por Nacionalidade e Sexo, ano 2001

Zona Geográfica	Estrangeiros											
	Europa		África				Outros				Total	
	Outros Europa		PALOPS		Outros África							
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
Óbidos	52	38	14	4	2	1	36	19	10	4	104	62

Fonte: Adaptado INE (2001, p. 266).

População Residente, Segundo o Nível de Instrução, ano 2001

Zona Geográfica	Total	Sem nível de Ensino	Ensino Pré-escolar A Frequentar	Ensino Básico									Ensino Secundário			Ensino Médio		Ensino Superior		
				1.ª Ciclo			2.ª Ciclo			3.ª Ciclo										
				Completo	Incompleto	A Frequentar	Completo	Incompleto	A Frequentar	Completo	Incompleto	A Frequentar	Completo	Incompleto	A Frequentar	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	A Frequentar
Óbidos	10.875	1.801	187	2.962	1.019	452	962	239	289	502	289	315	543	368	321	26	4	328	58	210

Fonte: Adaptado INE (2001, p. 256 e 258).

População Residente em Óbidos, anos 1991, 2001 e 2011

Zona Geográfica	População Residente		
	1991	2001	2011
Óbidos	11.188	10.875	11.689

Fonte: Elaboração própria.

População Residente em 1991 E 2001, Segundo os Grupos Etários e sua Evolução entre 1991 e 2001

Zona Geográfica	População Residente											
	Em 1991						Em 2001					
	Total		Grupos Etários				Total		Grupos Etários			
	HM	H	0 – 14	15 - 24	25 – 64	65 ou mais	HM	H	0 - 14	15 – 24	25 - 64	65 ou mais
Óbidos	11.188	5.611	2.052	1.712	5.542	1.882	10.875	5.398	1.547	1.411	5.713	2.204

Fonte: Adaptado INE (2001, p. 27).

População Residente, População Presente, Famílias, Núcleos Familiares, Alojamentos e Edifícios, ano 2001

Zona Geográfica	População Residente ⁵⁰			População Presente ⁵¹			Famílias		Núcleos Familiares Residentes	Alojamentos Familiares			Alojamentos Colectivos	Edifícios
	HM	H	M	HM	H	M	Clássicas Residentes	Institucionais		Total	Clássicos	Outros		
Óbidos	10.875	5.398	5.477	10.682	5.297	5.385	3.953	7	3.384	6.240	6.203	37	19	5.909
A dos Negros	1.493	752	741	1.452	726	726	528	1	467	735	733	2	1	716
Amoreira	985	493	492	939	468	471	372	2	308	760	756	4	2	691
Olho Marinho	1.258	620	638	1.234	606	628	478	1	384	731	729	2	1	712
Óbidos (Santa Maria)	1.788	892	896	1.795	896	899	636	2	547	954	946	8	7	667
Óbidos (São Pedro)	1.280	629	651	1.300	648	652	476	-	391	703	700	3	7	667
Sobral da Lagoa	420	206	214	410	201	209	162	-	135	291	290	1	-	286
Vau	875	451	424	874	450	424	337	-	284	745	741	4	-	716
Gaeiras	1.858	896	962	1.808	867	941	630	1	573	840	839	1	1	753
Usseira	918	459	459	870	435	435	334	-	295	481	469	12	-	450

Fonte: Adaptado INE (2001, p. 22).

População Residente Empregada Segundo Grupos de Profissões, ano 2001

Zona Geográfica	Total	Grupo 1 CNP ⁵²	Grupo 2 CNP	Grupo 3 CNP	Grupo 4 CNP	Grupo 5 CNP	Grupo 6 CNP	Grupo 7 CNP	Grupo 8 CNP	Grupo 9 CNP	Grupo 0 Forças Armadas
Óbidos	4742	336	205	240	348	653	733	989	471	738	29

Fonte: INE (2001, p.355).

⁵⁰ “Indivíduos que, independentemente de no momento censitário - zero horas do dia 12 de Março de 2001 - estarem presentes ou ausentes numa determinada unidade de alojamento, aí habitavam a maior parte do ano com a família ou detinham a totalidade ou a maior parte dos seus haveres” (INE, 2001, p. XXVII).

⁵¹ “Indivíduos que no momento censitário - zero horas do dia 12 de Março de 2001 – se encontravam numa unidade de alojamento, mesmo que aí não residam, ou que, mesmo não estando presentes, lá chegaram até às 12 horas desse dia” (INE, 2001, p. XXVII).

⁵² Classificação Nacional de Profissões (CNP) por grupos:

Grupo 1 - Quadros Superiores da Administração Pública, Dirigentes e Quadros Superiores de Empresa;

Grupo 2 - Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas;

Grupo 3 - Técnicos e Profissionais de Nível Intermediário;

Grupo 4 – Pessoal Administrativo e Similares;

Grupo 5 - Pessoal dos Serviços e Vendedores;

Grupo 6 - Agricultores e Trabalhadores Qualificados da Agricultura e Pescas;

Grupo 7 - Operários, Artífices e Trabalhadores Similares;

Grupo 8 - Operadores de Instalações e Máquinas e Trabalhadores da Montagem;

Grupo 9 - Trabalhadores Não Qualificados.

População Residente, com 15 ou Mais Anos, Segundo a Condição Perante a Actividade Económica (Sentido Lato) e Sexo, ano 2001

Zona Geográfica	População com Actividade Económica						População sem Actividade Económica			
	Total		Empregada		Desempregada		Total		Estudante	
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
Óbidos	4.958	2.891	4.742	2.826	216	65	4.370	1.678	551	265

Fonte: INE (2001, p.323).

População Residente, com Actividade Económica, Empregada segundo a Situação na Profissão e Desempregada em Sentido Lato, ano de 2001

Zona Geográfica	Total Geral	População Empregada, segundo a Situação na Profissão									População Desempregada		
		Total	Empregador	Trabalhador por Conta Própria	Trabalhador familiar não Remunerado	Trabalhador por Conta de Outrem			Membro Activo de Cooperativa	Outra Situação	Total	Procura 1.º Emprego	Procura Novo Emprego
						Total	Militar Carreira	SMO					
Óbidos	4.958	4.742	782	451	138	3.327	27	2	2	42	216	40	176

Fonte: Adaptado INE (2001, p.334).

Ganho Médio Mensal (€) por Localização Geográfica (NUTS - 2002), ano 2008

	Localização geográfica											
	Portugal	Continente	Porto	Lisboa	Alentejo	Algarve	Centro	Oeste	Bombarral	Caldas da Rainha	Óbidos	Peniche
Ganho Médio Mensal (€) ⁵³	1.008,00	1.010,40	1.193,90	1.291,90	897,80	879,20	864,40	837,00	745,20	845,20	871,90	780,50

Fonte: Adaptado de Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social / Gabinete de Estratégia e Planeamento (<http://censos.ine.pt>).

(a) Quadros de Pessoal; os dados referem-se a trabalhadores por conta de outrem a tempo completo com remuneração completa.

⁵³ Os dados referem-se a trabalhadores por conta de outrem a tempo completo com remuneração completa.

**População Residente, com 15 ou Mais Anos, Segundo o Principal Meio de Vida e Sexo, ano
2001**

Zona Geográfica	Trabalho		Rendimentos da Propriedade e da Empresa		Subsídio de Desemprego		Subsídio Temporário por Acidente de Trabalho ou Doença Profissional		Outros Subsídios Temporários		Rendimento Mínimo Garantido		Pensão / Reforma		Apoio Social		A Cargo da Família		Outra Situação	
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
Óbidos	4.707	2.823	41	21	129	37	33	18	14	4	20	10	2.578	1.243	11	4	1.670	371	125	38

Fonte: Adaptado INE (2001, p. 328 e 330).